



Verkenning geregistreerde problematische schulden

Hanneke Posthumus

Sophie Doove

Sabine Ströfer

Wouter van Andel

Managementsamenvatting

Aanleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft behoefte aan informatie over de ontwikkeling, omvang, aard en voorspellers van huishoudens met problematische schulden. Om in die behoefte te voorzien heeft het ministerie eerder de onderzoeksreeks 'Huishoudens in de rode cijfers'¹ door Panteia laten uitvoeren. Die reeks is primair gebaseerd op enquêtes en interviews. Daardoor is sociale wenselijkheid een risico en is het aantal huishoudens met problematische schulden dat kan worden gehoord beperkt. Om toch landelijke uitspraken te kunnen doen, worden resultaten opgehoogd en gewogen, wat de nodige onzekerheid met zich meebrengt. Ook zijn laag regionale uitsplitsingen niet mogelijk.

Registerdata kennen deze nadelen niet. SZW heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) daarom gevraagd te verkennen of, en hoe het mogelijk is op basis van registerdata huishoudens met problematische schulden in kaart te brengen. Als dat mogelijk is, wil SZW deze methode gebruiken in de komende update van 'Huishoudens in de rode cijfers'.

Onderzoeksvragen

Hoe kunnen huishoudens met problematische schulden op basis van registerdata gedefinieerd worden? En hoe plausibel is deze definitie?

Schuldregistraties

De volgende registraties zijn gebruikt om huishoudens met problematische schulden te definiëren:

- Registratie van personen die een Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) traject volgen
- Registratie van personen die onder bewind zijn gesteld vanwege verkwisting en/of problematische schulden (Centraal Curatele en Bewindregister, CCBR)
- Registratie van personen die minnelijke trajecten volgen of een saneringskrediet ontvangen (Bureau Krediet Registratie, BKR)
- Registratie van wanbetalers van de Zorgverzekeringswet (Zvw) van het Centraal Administratie Kantoor (CAK)
- Registratie van wanbetalers van belastingtoeslagen
- Registratie van wanbetalers van overige belastingaanslagen
- Registratie van wanbetalers van Wet Mulder boetes (Centraal Justitieel Incasso Bureau, CJIB)

Er zijn meer relevante registraties denkbaar, maar die waren niet voor dit onderzoek bij het CBS beschikbaar. Als dit in de toekomst verandert, zouden meer bronnen meegenomen kunnen worden.

Definitie

In de onderzoeksreeks 'Huishoudens in de rode cijfers' zijn problematische schulden gedefinieerd op basis van de verhouding tussen de totale schuldenlast en afloscapaciteit. De momenteel beschikbare registraties bevatten niet alle componenten die deel uitmaken van de totale schuldenlast en afloscapaciteit van huishoudens. Om met registraties te kunnen werken, is het daarom noodzakelijk een alternatieve definitie van problematische schulden op te stellen. Om het verschil tussen die nieuwe en de eerdere definitie aan te geven, spreken we in de nieuwe situatie over huishoudens met *geregistreerde* problematische schulden.

¹ Zie: <https://www.panteia.nl/onderzoeken/huishoudens-in-de-rode-cijfers/>

De informatie over schulden verschilt per registratie². Daarom is per registratie bepaald wanneer er sprake is van een geregistreerde problematische schuldsituatie. De definitie van een huishouden met geregistreerde problematische schulden is: ten minste één persoon in het huishouden voldoet aan de criteria voor ten minste één van de beschikbare registraties met informatie over schulden. Tabel 1 geeft een overzicht van de beschikbare registraties en bijbehorende criteria.

Tabel 1 Definitie geregistreerde problematische schuld per registratie

Bron	Definitie	Toelichting
WSNP	Als ten minste één persoon in het huishouden een WSNP-traject volgt.	Personen in een WSNP-traject moeten drie jaar lang van een minimaal bedrag rondkomen en schuldeisers zoveel mogelijk betalen. De resterende schulden worden daarna gesaneerd.
BKR	Als ten minste één persoon in het huishouden een minnelijk traject volgt.	Minnelijke trajecten worden meestal door een gemeente of een door de gemeente ingeschakelde hulpverlener uitgevoerd en bestaan in twee vormen: minnelijke schuldregelingen en schuldsanering. Bij een schuldregeling worden maandelijks alle inkomsten boven het vrij te laten bedrag (VTLB) gereserveerd. De gereserveerde inkomsten worden vervolgens jaarlijks over de schuldeisers verdeeld. Bij schuldsanering wordt een saneringskrediet door een gemeentelijke kredietbank verstrekt. De schuldeisers krijgen in één keer het bedrag uitgekeerd waar ze mee akkoord zijn gegaan en de schuldenaar betaalt het krediet in 36 maanden terug aan de gemeentelijke kredietbank. Leden van de NVVK melden minnelijke trajecten bij het BKR. Het BKR beschikt over meer informatie over (problematische) schuldenaren. Deze informatie is niet meegenomen, omdat deze niet beschikbaar was voor dit onderzoek.
CCBR	Als ten minste één persoon in het huishouden in het Centraal Curatele en Bewindregister (CCBR) is opgenomen op grond van verkwesting en/of problematische schulden.	Publicatie in het CCBR beschermt het aangaan van ongewenste overeenkomsten. Door de publicatie in het register kan een contractspartij controleren of er bewind of curatele is uitgesproken over de betrokkene.
Zvw	Als ten minste één persoon in het huishouden ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald heeft (bevat geen personen in WSNP- en minnelijke trajecten).	De zes maanden grens is gekozen omdat personen na zes maanden door zorgverzekeraars worden aangemeld voor de regeling wanbetalers bij het CAK. Die regeling maakt onderdeel uit van de Zvw.
CJIB	Als ten minste één persoon in het huishouden een Wet Mulder boete ³ heeft waarvan de tweede aanmaning ten minste twee maanden openstaat, of zich al in een ernstigere wanbetalersfase bevindt; En de boete voor het huishouden boven de 50 euro uitkomt; En een persoon met maximaal 5 kentekens voorkomt in het bestand.	Door een latere betaalfase te kiezen worden personen die in eerste instantie zijn vergeten een boete te betalen uitgesloten. Het minimumbedrag is ingesteld om administratieve ruis (kleine bedragen die niet duiden op boetes, maar toch nog in het systeem staan) uit te filteren en het maximum aantal kentekens om zogeheten katvangers uit te sluiten.

² De inhoud van registraties kan door beleidswijzigingen veranderen. Het is belangrijk hier bij eventuele updates alert op te zijn en – als hier sprake van is – dit te benoemen.

³ Lichte verkeersboetes. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004581/2018-10-01>.

Tabel 1 Definitie geregistreerde problematische schuld per registratie - Vervolg

Bron	Definitie	Toelichting
B'dienst toeslagen	Als ten minste één persoon in het huishouden ten minste 24+3 maanden een toeslagbedrag heeft openstaan; En het schuldbedrag voor het huishouden boven de 50 euro uitkomt.	Het gaat hier om bedragen voor huur-, zorg en kinderopvangtoeslag en kindgebondenbudget. Personen kunnen bij de Belastingdienst een betalingsregeling treffen voor het terugbetalen van toeslagen. Die regeling duurt maximaal 24 maanden. Personen worden pas als problematische schuldenaar gezien als zij na die termijn nog niet de schuld hebben ingelost. Er worden drie extra maanden en een minimumbedrag van 50 euro gerekend om eventuele ruis uit te sluiten.
B'dienst overige aanslagen	Als ten minste één persoon in het huishouden 12+3 maanden ten minste één overige belastingaanslag heeft openstaan; En het schuldbedrag voor het huishouden boven de 50 euro uitkomt.	Personen kunnen bij de Belastingdienst een betalingsregeling treffen voor het terugbetalen van een overige belastingaanslag (zie: bijlage 1). Die regeling duurt maximaal 12 maanden. Personen worden pas als problematische schuldenaar gezien als zij na die termijn nog niet de schuld hebben ingelost. Er worden drie extra maanden en een minimumbedrag van 50 euro gerekend om eventuele ruis uit te sluiten.

Volgens deze definitie zijn er op 1 januari 2015⁴ 429.580 huishoudens met geregistreerde problematische schulden in ten minste één van de bronnen. Het gaat om 5,6% van het totale aantal particuliere huishoudens. Een derde van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden komt in meerdere bronnen voor. Bijna de helft van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden, 48%, voldoet aan de criteria voor 'meer problematische schulden'⁵.

Plausibiliteit

Uit verschillende analyses blijkt dat de uitkomsten plausibel zijn. Om te beginnen zijn de achtergrondkenmerken van huishoudens met geregistreerde problematische schulden in de lijn der verwachting. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden blijken bijvoorbeeld relatief vaak eenouderhuishoudens te zijn, een inkomen uit een uitkering of sociale voorziening te ontvangen, en een laag opleidingsniveau, laag inkomen en een laag financieel vermogen te hebben. Daarnaast zijn de antwoorden van respondenten op de EU-SILC⁶ enquête, waarin vragen worden gesteld over personen hun inkomenssituatie, zoals verwacht. Deelnemers met geregistreerde problematische schulden antwoorden duidelijk vaker dat zij moeilijk rond kunnen komen en zware maandlasten hebben. Ook worden de meeste huishoudens die twee testgemeenten (Den Haag en Groningen) hulpverlening bieden vanwege schulden eveneens als huishoudens met problematische schulden geregistreerd. De overlap is echter niet onvolledig.

Vergelijking 'Huishoudens in de rode cijfers 2015'

Doordat sterk afwijkende methodes zijn gebruikt, zijn de resultaten uit dit onderzoek onvergelijkbaar met die uit het laatste onderzoek 'Huishoudens in de rode cijfers' van Panteia. Terwijl in dit onderzoek enkel gebruik is gemaakt van registerdata, is in het eerdere onderzoek vooral gebruik gemaakt van opgehoogde cijfers die zijn gebaseerd op enquêtes en interviews. Daarnaast is een andere definitie gebruikt die uitgaat van de verhouding tussen de totale schuldenlast en afloscapaciteit, en hebben de cijfers betrekking op een langere periode (schuld ergens in de laatste twaalf maanden, in plaats van

⁴ Er is voor dit peilmoment gekozen om de uitkomsten te kunnen vergelijken met die uit het laatste onderzoek uit de reeks 'Huishoudens in de rode cijfers' van Panteia.

⁵ Zij komen voor in 1) één van de registraties die duiden op hulp vanwege problematische schulden (BKR, WSNP, CCBK), 2) zitten drie jaar langer in een van de overige bronnen dan nodig is om als problematische schuldenaar te worden aangeduid, 3) zitten in drie of meer van die overige bronnen als problematische schuldenaar.

⁶ European Union-Statistics on Income and Living Conditions.

alleen op 1 januari 2015). In dit onderzoek vinden we minder huishoudens met problematische schulden dan Panteia: 5,6 % ten opzichte van een percentage tussen de 7,1 en 10%.

Conclusie

De belangrijkste resultaten van dit onderzoek zijn:

1. Het is mogelijk om op basis van registerdata huishoudens met problematische schulden te definiëren door uit te gaan van schuldinformatie uit die registraties in plaats van de verhouding tussen de totale schuldenlast en afloscapaciteit.
2. Met registraties kennen voor veel meer huishoudens problematische schulden direct worden waargenomen, dan met enquêtes en interviews (waarbij de waarnemingen worden opgehoogd). Dit biedt unieke mogelijkheden om de informatievoorziening in de toekomst te verbeteren, bijvoorbeeld door uitkomsten op laag regionaal niveau te tonen en gedetailleerde profielen van instromers af te leiden. Zo lang er geen onthulling plaatsvindt, kan bijvoorbeeld de spreiding van schuldenaren binnen gemeenten worden getoond. Ook is het mogelijk om voor een veel grotere stapeling van achtergrondkenmerken en 'life events' te kijken of die verband houden met de aanwezigheid, het ontstaan, of oplossen van schulden. Dit soort inzichten kan helpen om preventie- en schuldmaatregelen gericht in te zetten.
3. Hoewel de meest omvangrijke en voor het CBS toegankelijke bronnen met informatie over schulden zijn gebruikt, komen nog niet alle huishoudens met problematische schulden daarin voor. Om de totale omvang van de problematiek in beeld te brengen, is het daarom relevant in de toekomst, waar mogelijk, nieuwe bronnen met aanvullende informatie toe te voegen aan de definitie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan schuldenaren die bij het beslagregister of DUO bekend zijn.

De in dit onderzoek ontwikkelde methode is daarmee een kansrijke start. Hier kan in de toekomst op worden voortgebouwd.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	7
2. Methode en data	9
2.1 Bronnen met schuldinformatie koppelen	9
2.2 Operationalisering	9
2.3 Stabiliteit registers	12
3. Geregistreeerde problematische schulden	13
3.1 Aantal schulduishoudens per bron	13
3.2 Grondslag voor geregistreeerde problematische schuld	13
4. Plausibiliteit	15
4.1 Achtergrondkenmerken	15
4.2 EU SILC	20
4.3 Testgemeenten	22
5. Geregistreeerde meer problematische schulden	25
5.1 Methode	25
5.2 Resultaten	25
5.3 Conclusie	29
6. Vergelijking ‘Huishoudens in de rode cijfers 2015’	30
6.1 Verschil in methode	30
6.2 Verschil in resultaten	31
6.3 Verschil in achtergrondkenmerken	32
6.4 Conclusie	34
7. Conclusie	35
Bijlage 1: Bronnen	36
Bijlage 2: Begrippen	38
Bijlage 3: Afkortingen	40

1. Inleiding

Dit rapport beschrijft in hoeverre het mogelijk is met registers de informatievoorziening over huishoudens met problematische schulden te verbeteren. De potentie van het gebruik van registers met schuldinformatie (bijvoorbeeld registers over personen in een schuldregeling of met een betalingsachterstand) is groot. Ze zijn vaak landdekkend, weerspiegelen feitelijk gedrag, zijn voor meerdere jaren beschikbaar en zijn onderling te koppelen en verrijken met informatie uit andere registers. Daardoor bieden zij niet alleen kansen om uitspraken te doen over de omvang en ontwikkeling van problematische schulden, maar ook om die op regionaal niveau uit te splitsen en de kenmerken van huishoudens voor, tijdens en nadat zij in de schulden zitten in kaart te brengen.

Deze informatie is voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) relevant in het kader van de 'brede schuldenaanpak'⁷. Bij die aanpak vormt de preventie van problematische schulden een belangrijke pijler. Daarnaast ziet SZW ook meerwaarde voor gemeentes. Sinds de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2012 zijn gemeentes verantwoordelijk voor een breed toegankelijke schuldhulpverlening. Als systeemverantwoordelijke, probeert SZW gemeenten daarbij te faciliteren, onder andere door de informatievoorziening over problematische schulden op laagregionaal niveau te verbeteren. Registerinformatie zou hierbij kunnen helpen.

Om deze redenen heeft SZW het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd te onderzoeken of en hoe registers bruikbaar zijn om inzicht te geven in problematische schulden. Mocht dit mogelijk zijn, dan overweegt SZW deze aanpak toe te passen in de komende update van het onderzoek 'Huishoudens in de rode cijfers'⁸ dat zij periodiek laat uitvoeren.

Onderzoek naar de bruikbaarheid van registerdata is nodig omdat, hoewel de potentie van het gebruik van registers groot lijkt, het niet evident is of – en zo ja, in hoeverre – het op basis van registers mogelijk is om huishoudens met problematische schulden te identificeren. Lang niet alle bronnen die informatie bevatten over problematische schulden, zijn beschikbaar. En hoe definieer je vanuit de informatie in de bronnen die wel beschikbaar zijn, huishoudens met problematische schulden?

Vaak, en ook in het eerdere onderzoek 'Huishoudens in de rode cijfers', worden problematische schulden gedefinieerd op basis van de verhouding tussen de totale schuldenlast en afloscapaciteit van huishoudens. Met de momenteel beschikbare registers is dit niet mogelijk. Wel bevatten registers andere informatie die erop wijst dat er sprake is van een problematische schuld. Deze informatie gebruiken we in dit onderzoek om tot een definitie van 'geregistreeerde problematische schulden' te komen. Omdat deze benadering afwijkt van de tot nu toe gangbare definitie, spreken we nadrukkelijk over *geregistreeerde* problematische schulden in plaats van problematische schulden.

Dit rapport beschrijft de ontwikkelde definitie van geregistreeerde problematische schulden en of deze plausibele uitkomsten oplevert. Daarmee is de aard van het rapport technisch en verkennend: het gaat over de zoektocht naar een geschikte methode om met registers problematische schulden inzichtelijk te maken. Daarbij is het niet de ambitie om alle registers met mogelijk relevante informatie mee te nemen, maar om hier een start mee te maken en te beginnen met de meest relevante, beschikbare en bruikbare bronnen.

⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/05/23/actieplan-brede-schuldenaanpak>

⁸ Zie: <https://www.panteia.nl/onderzoeken/huishoudens-in-de-rode-cijfers/>

De volgende hoofdstukken gaan in op de gedachte achter en uitwerking van de methode om geregistreerde problematische schulden te definiëren (hoofdstukken 2 en 3). De plausibiliteit van de definitie staat in hoofdstuk 4 centraal. Hoofdstuk 5 gaat in op de mogelijkheden om huishoudens met geregistreerde problematische schulden in huishoudens met ‘meer’ en ‘minder’ geregistreerde problematische schulden in te delen. De uitkomsten uit het onderzoek vergelijken we verder met die uit het eerdere onderzoek ‘Huishoudens in de rode cijfers’. Dat gebeurt in hoofdstuk 6. De conclusies komen in hoofdstuk 7 aan bod.

Om een methode te ontwikkelen die zo goed mogelijk aansluit bij de behoeftes uit het veld, hebben we ons in het onderzoek laten begeleiden door een brede begeleidingscommissie bestaande uit experts vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, NVVK, Sociaal Werk Nederland en de Landelijke Cliëntenraad. Het CBS en SZW zijn de deelnemers zeer dankbaar voor hun waardevolle inzet en inbreng. Ook de leveranciers van schuldregistraties zijn we zeer dankbaar voor hun medewerking.

2. Methode en data

2.1 Bronnen met schuldinformatie koppelen

In dit onderzoek verkennen we of het mogelijk is statistieken te maken over huishoudens met problematische schulden door informatie over personen op individueel niveau uit de volgende registers/bronnen⁹ samen te voegen:

- Registratie van personen die zijn toegelaten tot de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)
- Registratie van personen die onder bewind zijn gesteld vanwege verkwisting en/of problematische schulden (Centraal Curatele en Bewindregister, CCBR)
- Registratie van personen die minnelijke trajecten volgen (minnelijke schuldregeling of saneringskrediet) (Bureau Krediet Registratie, BKR)
- Registratie van wanbetalers van de zorgverzekeringswet (Zvw) van het CAK
- Registratie van wanbetalers van belastingtoeslagen
- Registratie van wanbetalers van overige belastingaanslagen
- Registratie van wanbetalers Wet Mulder boetes (Centraal Justitieel Incasso Bureau, CJIB)

Dit zijn de meest relevante registraties met op persoonsniveau onderling koppelbare informatie over problematische schulden waar het CBS in dit onderzoek over kon beschikken. Uiteraard zijn er nog meer relevante bronnen denkbaar. Denk bijvoorbeeld aan het beslagregister, of schuldregistraties bij het BKR (anders dan de registratie van minnelijke trajecten). Deze zijn echter niet bij het CBS beschikbaar of geschikt voor dit onderzoek. In de toekomst zou het aantal bronnen kunnen worden uitgebreid als er meer bronnen beschikbaar komen. Dit onderzoek is daarmee een startpunt – een eerste serieuze poging om met informatie uit verschillende registers schuld cijfers te produceren – waar in de toekomst op kan worden voortgebouwd.

2.2 Operationalisering

Keuze voor registerdata

De uitdaging in dit onderzoek is op basis van de informatie uit de beschikbare registraties af te leiden welke huishoudens problematische schulden hebben. Vaak worden problematische schulden gedefinieerd als de verhouding tussen de schuldenlast en de afloscapaciteit. Ook in het laatste grootschalige onderzoek¹⁰ dat SZW door Panteia heeft laten uitvoeren naar problematische schulden, is dit het uitgangspunt. Als de afloscapaciteit in 36 maanden (de duur van een gemiddeld traject voor schuldbemiddeling of schuldsanering) lager is dan de totale schuldenlast, werd er gesproken van een problematische schuldsituatie.

Dit kon in het laatste Panteia-onderzoek in kaart gebracht worden door enquêtes en interviews af te nemen en daarin in detail te vragen naar de schuldenlast en afloscapaciteit. Vanwege de kostbaarheid van enquêtes en interviews, kan met die methode echter slechts een beperkt aantal huishoudens met problematische schulden worden gehoord. Om toch landelijke uitspraken te kunnen doen kan worden opgehoogd en gewogen, maar dit brengt onzekerheden met zich mee. Ook zijn laag regionale uitspraken door het beperkte aantal waarnemingen niet mogelijk en speelt het risico dat geënuquêteerden sociaal wenselijke antwoorden geven. Registerdata kennen deze nadelen niet.

⁹ Zie bijlage 1 voor meer informatie over de bronnen.

¹⁰ 'Huishoudens in de rode cijfers' van Panteia: <https://www.panteia.nl/onderzoeken/huishoudens-in-de-rode-cijfers/>

Vandaar dat het meerwaarde heeft om te kijken of het gebruik van dit soort data kan helpen de informatievoorziening over problematische schulden te verbeteren.

Definitie van geregistreeerde problematische schulden

Hoewel het gebruik van registerinformatie belangrijke voordelen kent, is het op basis daarvan niet mogelijk schulden te definiëren als een verhouding tussen schuldenlast en afloscapaciteit. De voorhanden registers bevatten daarvoor niet alle benodigde bestanddelen. Registers bevatten wel andere informatie die duiden op problematische schulden. Deze informatie verschilt tussen bronnen. Daarom is per bron gedefinieerd wanneer er bij een huishouden sprake is van geregistreeerde problematische schulden. Omdat deze benadering afwijkt van de tot nu toe gebruikte definitie, wordt nadrukkelijk gesproken over *geregistreeerde* problematische schulden en niet over problematische schulden. De exacte definitie van een huishouden met geregistreeerde problematische schulden is: ten minste één persoon in het huishouden voldoet aan de criteria voor ten minste één van de beschikbare registraties met informatie over schulden. Tabel 2.1 (zie volgende pagina) geeft een overzicht van de beschikbare registraties en gestelde criteria.

Er is dus gekozen om huishoudens als probleemhuishoudens aan te duiden als ten minste één persoon in het huishouden als problematische schuldenaar is geregistreerd. Daarachter schuilt de aanname dat huishoudens in principe zullen proberen hun huishoudleden uit de problematische schulden te houden en als dit niet lukt, dit op een probleem van het hele huishouden duidt. Hoewel dit meestal zal gelden, zijn er gevallen denkbaar waarin dit anders ligt, zoals wanneer een volwassen kind na een scheiding tijdelijk weer bij de ouders gaat wonen.

Wanneer is schuld ‘problematisch’?

In dit onderzoek maken we enerzijds gebruik van bronnen met informatie over formele hulptrajecten voor personen met problematische schulden (WSNP, CCB, BKR) en anderzijds van bronnen met informatie over wanbetalers (Zvw, belastingtoeslagen, overige belastingaanslagen, Wet Mulder boetes). Het is eenvoudiger huishoudens met problematische schulden te identificeren op basis van registers met informatie over formele hulptrajecten, dan op basis van registers met informatie over wanbetalers. Als iemand hulp krijgt vanwege zijn schulden, is er immers hoe dan ook sprake van een financieel probleem. Bij wanbetalers is dat niet per definitie het geval.

Voor de bronnen met wanbetalers zijn problematische schulden primair vastgesteld door te kijken naar de duur van de schuld. De gedachte hierachter is dat hoe langer de schuld voortduurt, hoe groter de kans dat dit duidt op het niet kunnen betalen van de schuld en dus een problematische schuld. Daarbij is per bron gekeken naar een ‘passende’ duur. Bijvoorbeeld de duur vanaf wanneer de bronhouder zelf over problematische schulden spreekt, of een duur die langer is dan de termijn die staat voor de afbetaling binnen de reguliere afbetaalregeling. Een kanttekening hierbij is dat langdurige achterstand niet altijd hoeft te duiden op ‘niet kunnen betalen’, maar ook kan duiden op ‘niet willen betalen’. In dit onderzoek kunnen we deze groepen niet onderscheiden en beschouwen we beide als huishoudens met geregistreeerde problematische schulden. Naar verwachting maakt de groep huishoudens die niet wil betalen slechts een klein onderdeel uit van de ernstige wanbetalers. Hoe groot die groep is, weten we echter niet.

De hoogte van het schuldbedrag is niet gebruikt om problematische schulden vast te stellen omdat een hoger schuldbedrag niet per definitie duidt op een ernstiger schuldsituatie dan een lager schuldbedrag. Dit hangt immers sterk af van de andere inkomsten en uitgaven van een huishouden en daarover bestaat nu juist geen complete registerinformatie. Het schuldbedrag is daarom alleen bij het

opschonen van de registers meegenomen om administratieve ruis uit te filteren (heel lage bedragen duiden waarschijnlijk niet op schulden).

Tabel 2.1 Definitie geregistreerde problematische schuld per registratie

Bron	Definitie	Toelichting
WSNP	Als ten minste één persoon in het huishouden een WSNP-traject volgt.	Personen in een WSNP-traject moeten drie jaar lang van een minimaal bedrag rondkomen en schuldeisers zoveel mogelijk betalen. De resterende schulden worden daarna gesaneerd.
BKR	Als ten minste één persoon in het huishouden een minnelijk traject volgt.	Minnelijke trajecten worden meestal door een gemeente of een door de gemeente ingeschakelde hulpverlener uitgevoerd en bestaan in twee vormen: minnelijke schuldregelingen en schuldsanering. Bij een schuldregeling worden maandelijks alle inkomsten boven het vrij te laten bedrag (VTLB) gereserveerd. De gereserveerde inkomsten worden vervolgens jaarlijks over de schuldeisers verdeeld. Bij schuldsanering wordt een saneringskrediet door een gemeentelijke kredietbank verstrekt. De schuldeisers krijgen in één keer het bedrag uitgekeerd waar ze mee akkoord zijn gegaan en de schuldenaar betaalt het krediet in 36 maanden terug aan de gemeentelijke kredietbank. Leden van de NVVK melden minnelijke trajecten bij het BKR. Het BKR beschikt over meer informatie over (problematische) schuldenaren. Deze informatie is niet meegenomen, omdat deze niet beschikbaar was voor dit onderzoek.
CCBR	Als ten minste één persoon in het huishouden in het Centraal Curatele en Bewindregister (CCBR) is opgenomen op grond van verkwisting en/of problematische schulden.	Publicatie in het CCBR beschermt het aangaan van ongewenste overeenkomsten. Door de publicatie in het register kan een contractspartij controleren of er bewind of curatele is uitgesproken over de betrokkene.
Zvw	Als ten minste één persoon in het huishouden ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald heeft (bevat geen personen in WSNP- en minnelijke trajecten).	De zes maanden grens is gekozen omdat personen na zes maanden door zorgverzekeraars worden aangemeld voor de regeling wanbetalers bij het CAK. Die regeling maakt onderdeel uit van de Zvw.
CJIB	Als ten minste één persoon in het huishouden een Wet Mulder boete ¹¹ heeft waarvan de tweede aanmaning ten minste twee maanden openstaat, of zich al in een ernstigere wanbetalersfase bevindt; En de boete voor het huishouden boven de 50 euro uitkomt; En een persoon met maximaal 5 kentekens voorkomt in het bestand.	Door een latere betaalfase te kiezen worden personen die in eerste instantie zijn vergeten een boete te betalen uitgesloten. Het minimumbedrag is ingesteld om administratieve ruis (kleine bedragen die niet duiden op boetes, maar toch nog in het systeem staan) uit te filteren en het maximum aantal kentekens om zogeheten katvangers uit te sluiten.
B'dienst toeslagen	Als ten minste één persoon in het huishouden ten minste 24+3 maanden een toeslagbedrag heeft openstaan; En het schuldbedrag voor het huishouden boven de 50 euro uitkomt.	Het gaat hier om bedragen voor huur-, zorg en kinderopvangtoeslag en kindgebondenbudget. Personen kunnen bij de Belastingdienst een betalingsregeling treffen voor het terugbetalen van toeslagen. Die regeling duurt maximaal 24 maanden. Personen worden pas als problematische schuldenaar gezien als zij na die termijn nog niet de schuld hebben ingelost. Er worden drie extra maanden en een minimumbedrag van 50 euro gerekend om eventuele ruis uit te sluiten.
B'dienst overige aanslagen	Als ten minste één persoon in het huishouden 12+3 maanden ten minste één overige belastingaanslag heeft openstaan; En het schuldbedrag voor het huishouden boven de 50 euro uitkomt.	Personen kunnen bij de Belastingdienst een betalingsregeling treffen voor het terugbetalen van een overige belastingaanslag (zie: bijlage 1). Die regeling duurt maximaal 12 maanden. Personen worden pas als problematische schuldenaar gezien als zij na die termijn nog niet de schuld hebben ingelost. Er worden drie extra maanden en een minimumbedrag van 50 euro gerekend om eventuele ruis uit te sluiten.

¹¹ Lichte verkeersboetes. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004581/2018-10-01>.

2.3 Stabiliteit registers

Een aandachtspunt bij deze aanpak is de stabiliteit van de cijfers. Hoewel de criteria voor probleemschuld vaststaan en stabiel zijn, kan het zo zijn dat bronhouders beleidswijzigingen doorvoeren. Hierdoor kan de samenstelling van de populatie zoals geregistreerd in de bestanden wijzigen, waardoor er bepaalde groepen personen in hun bestanden voorkomen die er eerst niet in voorkwamen en omgekeerd. Dit kan de waargenomen trend vertroebelen en is niet te voorkomen. Het is belangrijk hier alert op te zijn en bij eventuele updates duidelijk te vermelden of hier sprake van is.

3. Geregistreeerde problematische schulden

Op 1 januari 2015¹² zijn er 429.580 huishoudens met geregistreeerde problematische schulden in ten minste één van de registraties. Het gaat om 5,6% van het totale aantal particuliere huishoudens. Voor personen in institutionele huishoudens¹³ ligt het percentage met een geregistreeerde problematische schuld op 4,1%. Deze personen vallen buiten de scope van dit onderzoek. Alle andere cijfers in dit rapport hebben alleen betrekking op particuliere huishoudens.

3.1 Aantal schuldhuishoudens per bron

Tabel 3.1 geeft weer hoeveel huishoudens met geregistreeerde problematische schulden iedere bron bevat. Uit de bronnen met informatie over wanbetalers blijken meer huishoudens met geregistreeerde problematische schulden af te leiden dan uit de bronnen met informatie over hulpverlening. De registraties van de WSNP, minnelijke trajecten (BKR) en bewindvoering (CCBR) bevatten niet meer dan ongeveer 30 duizend geregistreeerde schuldhuishoudens per bron. De bronnen met informatie over wanbetalers, bevatten veel meer huishoudens met geregistreeerde problematische schulden. Verreweg de meeste schuldhuishoudens vinden we in de registratie van Zvw wanbetalers (circa 250 duizend huishoudens), gevolgd door de registratie van Wet Mulder-boete wanbetalers van het CJIB (circa 140 duizend huishoudens).

Tabel 3.1: Aantal huishoudens met geregistreeerde problematische schulden per bron, 1-1-2015

Bron	Huishoudens (n)*	Huishoudens (%)
Zvw wanbetalers	248 030	3,2
Wet Mulder-boete wanbetalers (CJIB)	137 060	1,8
Belastingdienst- wanbetalers overige belastingaanslagen	98 480	1,3
Belastingdienst- wanbetalers toeslagen	51 790	0,7
WSNP	30 480	0,4
Minnelijke trajecten (BKR)	29 330	0,4
Onder bewind vanwege schuld (CCBR)	11 700	0,2

* Omdat huishoudens in meerdere bronnen kunnen voorkomen, telt de som hiervan niet op tot het totale aantal huishoudens met geregistreeerde probleemschulden.

3.2 Grondslag voor geregistreeerde problematische schuld

Er is niet alleen gekeken hoeveel huishoudens met schulden iedere registratie bevat, maar ook op basis van welke registraties huishoudens als schuldhuishoudens zijn gedefinieerd. Huishoudens kunnen immers in meerdere registraties als schuldenaar voorkomen. Dit is bij een derde (33%) van de huishoudens inderdaad het geval. Een kwart van de schuldhuishoudens (25%) komt in twee van de bronnen voor en de rest in drie of meer bronnen. Tabel 3.2 beschrijft op basis van welke (combinatie van) bronnen er problematische schulden bij huishoudens zijn geregistreeerd. Eerder bleek al dat de grootste aantallen problematische schuldenaren te vinden zijn in de registraties met wanbetalers in

¹² Er is voor dit peilmoment gekozen om de uitkomsten te kunnen vergelijken met die uit het laatste grootschalige onderzoek naar problematische schulden: 'Huishoudens in de rode cijfers' van Panteia¹². Deze vergelijking staat in hoofdstuk 5. Verder gaat het om de personen in huishoudens die op 1-1-2015 in de Basisregistratie Personen (BRP) stonden ingeschreven.

¹³ Een of meer personen die samen een woonruimte bewonen en daar bedrijfsmatig worden voorzien in dagelijkse levensbehoeften. Ook de huisvesting vindt bedrijfsmatig plaats. Het gaat om personen in instellingen zoals verpleeg-, verzorgings- en kindertehuizen, gezinsvervangende tehuizen, revalidatiecentra en penitentiaire inrichtingen, die daar in principe voor langere tijd (zullen) verblijven.

het kader van de Zvw en de Wet Mulder boetes. Nu blijkt dat huishoudens ook vaak gelijktijdig in (alleen) deze bronnen voorkomen. Dit speelt bij meer dan 54 duizend huishoudens (54 320). Ook de combinatie van schulden in het kader van de Zvw en overige belastingaanslagen komt vaak voor (15 400 huishoudens). Daarnaast komt één combinatie van drie bronnen regelmatig terug: 10 570 huishoudens zijn geregistreerd als problematische schuldenaar in het kader van de Zvw, overige belastingaanslagen en Wet Mulder boetes.

Tabel 3.2: Meest voorkomende gronden op basis waarvan problematische schulden worden geregistreerd, 1-1-2015

Grond	Huishoudens (n)	Huishoudens (%)
Zvw	143 100	33,3
Zvw & CJIB	54 320	12,6
CJIB	45 340	10,6
Overige belastingaanslagen	43 780	10,2
Belastingdienst toeslagen	23 880	5,6
BKR	17 250	4,0
Zvw & overige belastingaanslagen	15 400	3,6
WSNP	12 680	3,0
Zvw & overige belastingaanslagen & CJIB	10 570	2,5
Zvw & Belastingdienst toeslagen	6 180	1,4
CJIB & overige belastingaanslagen	4 830	1,1
WSNP & overige belastingaanslagen	4 760	1,1
B'dienst toeslagen & overige belastingaanslagen	3 750	0,9
CCBR	3 190	0,7
Overig	40 550	9,4
Totaal	429 580	100

4. Plausibiliteit

Hoe plausibel is de gekozen definitie van geregistreeerde problematische schuldhuishoudens? Dat is de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat en die met de volgende analyses is onderzocht:

- Achtergrondkenmerken: zijn de achtergrondkenmerken van huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden plausibel?
- EU SILC¹⁴ enquête: antwoorden personen in huishoudens met geregistreeerde problematische schulden zoals je zou verwachten op vragen over betalingsproblemen?
- Testgemeenten: komen de huishoudens die twee testgemeenten (Groningen en Den Haag) hulp bieden vanwege schulden ook terug in onze definitie van geregistreeerde problematische schuldhuishoudens?

4.1 Achtergrondkenmerken

Het is bekend dat problematische schulden vaker voorkomen bij bepaalde groepen in de samenleving. Bijvoorbeeld bij eenouderhuishoudens, huishoudens met een lager inkomen en bij personen zonder baan. Om de plausibiliteit van de definitie te testen, is gecontroleerd of dit ook geldt voor de huishoudens die wij definiëren als geregistreeerd schuldhuishoudens. Daarvoor is vanuit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) informatie aangekoppeld over de achtergrondkenmerken van personen in huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden op 1-1-2015 (zie bijlage 1 voor meer informatie). Het gaat om de volgende kenmerken: huishoudtype, leeftijd, migratieachtergrond, belangrijkste inkomensbron, opleidingsniveau, inkomen en vermogen.

Figuur 4.1 geeft aan hoe vaak verschillende huishoudtypen voorkomen bij huishoudens met (donkerblauwe balken) en zonder (lichtblauwe balken) geregistreeerde problematische schulden. De categorieën tellen per kleur op tot 100%. In de figuur valt het hoge aandeel eenouderhuishoudens onder de problematische schuldenaren inderdaad op. Terwijl 19% van de huishoudens met geregistreeerde problematische schulden een eenouderhuishouden betreft, geldt dat slechts voor 6% van de huishoudens zonder schulden. Gehuwde paren zonder kinderen komen juist aanzienlijk minder vaak voor onder de huishoudens met geregistreeerde problematische schulden.

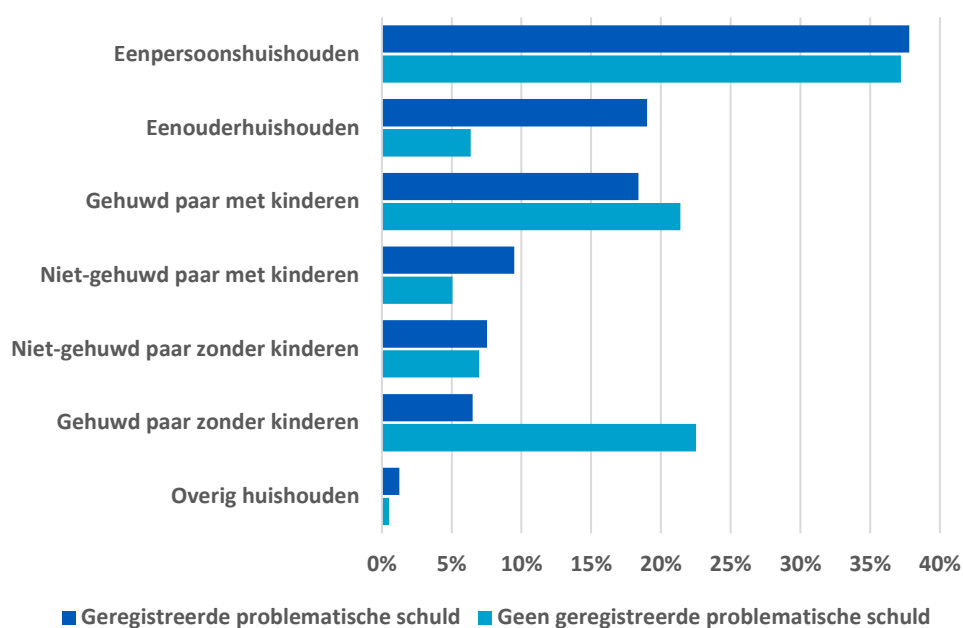
Omdat de leeftijd tussen huishoudleden verschilt, is het niet mogelijk om een leeftijdsverdeling van huishoudens weer te geven. In plaats daarvan bekijken we de leeftijdsverdeling van de referentiepersonen in huishoudens. De referentiepersoon is de persoon in het huishouden ten opzichte van wie de positie van de andere huishoudleden wordt bepaald¹⁵. Ditzelfde principe passen we toe bij andere kenmerken die binnen een huishouden kunnen verschillen. Als dit speelt, hebben we het over ‘personen in huishoudens met of zonder geregistreeerde schulden’. Aangaande leeftijd, zijn personen in huishoudens met geregistreeerde problematische schulden relatief vaak tussen de 26 en 45 jaar (46% t.o.v. 31%) en juist minder vaak boven de 65 jaar (6% t.o.v. 25%). Zie ook figuur 4.2.

¹⁴ European Union Statistics on Income and Living Conditions

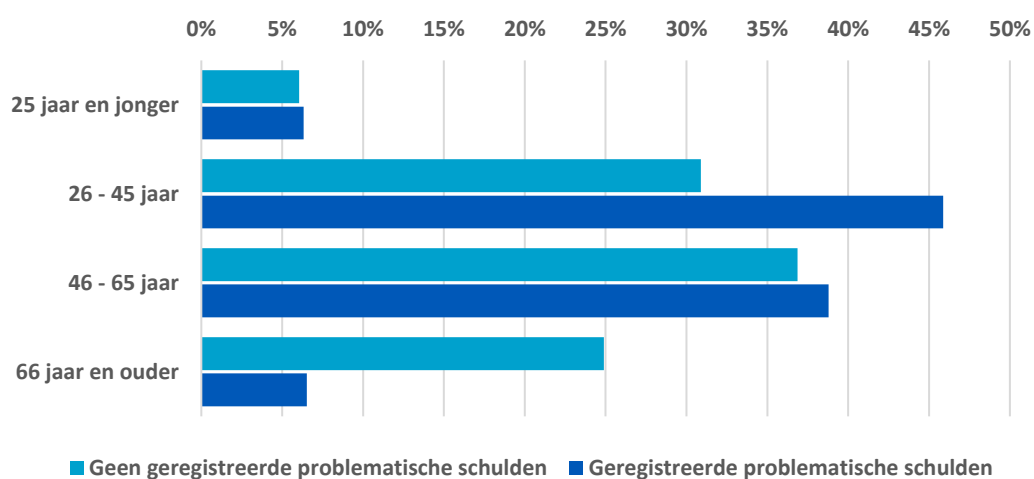
¹⁵ Uit de leden van het huishouden wordt de referentiepersoon als volgt gekozen:

- als er een paar is binnen het huishouden: de man;
- als het paar van gelijk geslacht is: de oudste van het paar;
- in een eenouderhuishouden: de ouder;
- in een overig huishouden: de oudste meerderjarige man of - als deze ontbreekt - de oudste meerderjarige vrouw.

Figuur 4.1: Huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden uitgesplitst naar huishoudtype, 1-1-2015

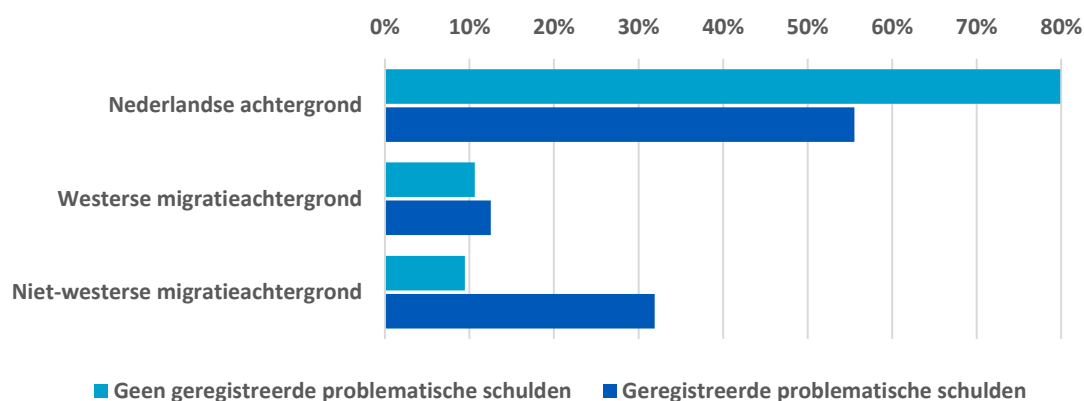


Figuur 4.2: Huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden uitgesplitst naar leeftijd van de referentiepersoon, 1-1-2015



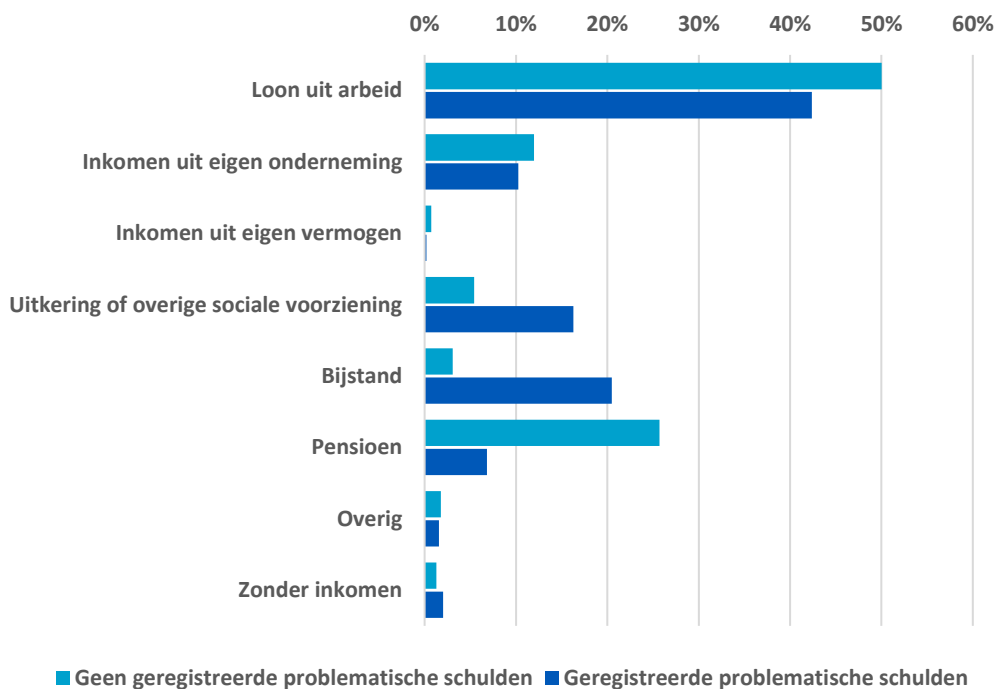
Personen in huishoudens met geregistreeerde problematische schulden hebben vaker een niet-westerse migratieachtergrond (32%) dan in huishoudens zonder zulke schulden (10%), zie figuur 4.3.

Figuur 4.3: Huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden uitgesplitst naar migratieachtergrond van de referentiepersoon, 1-1-2015



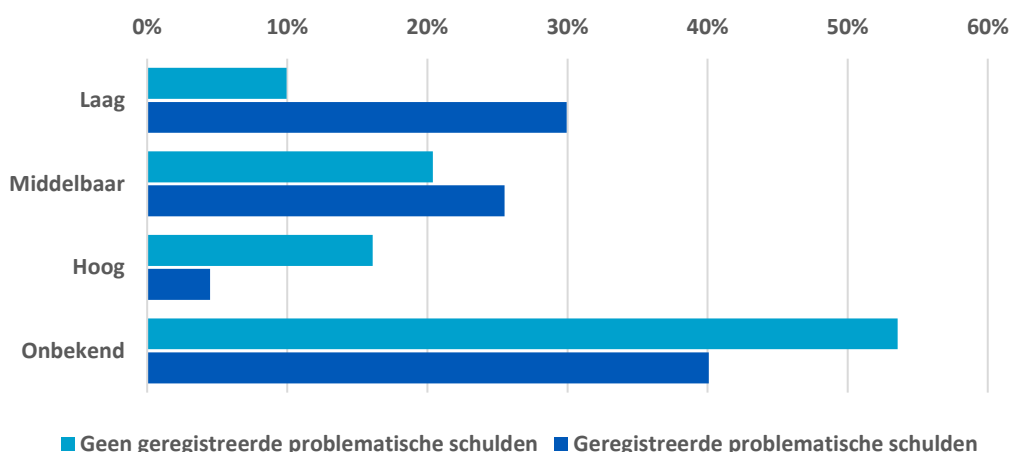
De belangrijkste inkomensbronnen van personen in huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden verschillen (zie figuur 4.4). De drie belangrijkste inkomensbronnen van huishoudens met problematische schulden zijn: loon uit arbeid (42%), bijstand (20%) en uitkering of sociale voorzieningen (16%). Voor huishoudens zonder problematische schulden is de top drie als volgt: loon uit arbeid (50%), pensioen (26%) en inkomen uit eigen onderneming (12%). Deze verschillen zijn in de lijn der verwachting.

Figuur 4.4: Huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden uitgesplitst naar belangrijkste inkomensbron van de referentiepersoon, 1-1-2015



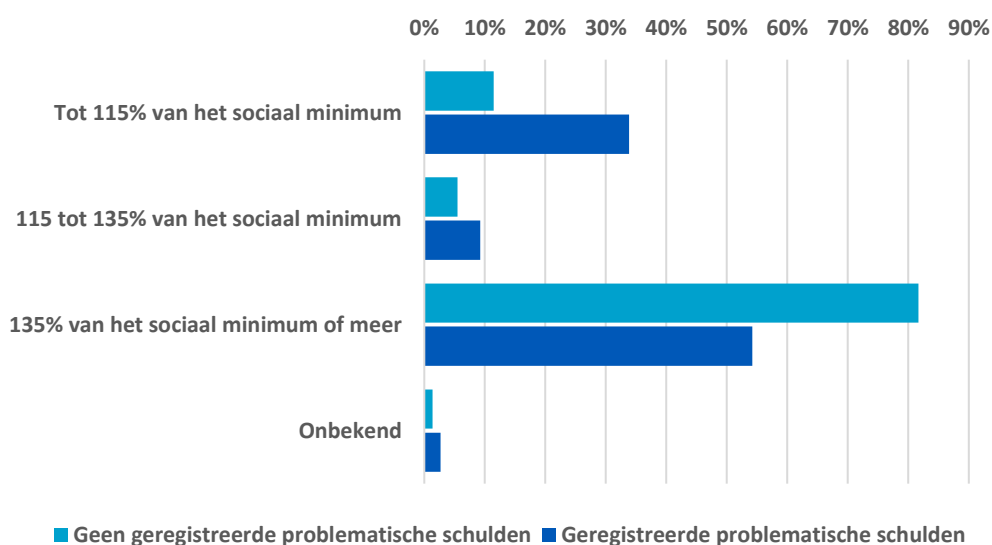
De registratie van opleidingsniveaus is incompleet (zie ook bijlage 1). Deze is relatief recent en heeft alleen betrekking op het Nederlandse bekostigde onderwijs. Als we kijken naar degenen van wie het opleidingsniveau wel bekend is, valt op dat personen in huishoudens met geregistreerde probleemschulden relatief vaak laag zijn opgeleid (30% t.o.v. 10%) en juist minder vaak hoog zijn opgeleid (5% t.o.v. 16%), zie figuur 4.5.

Figuur 4.5: Huishoudens met en zonder geregistreerde problematische schulden uitgesplitst naar hoogst behaalde opleidingsniveau van de referentiepersoon, 1-1-2015



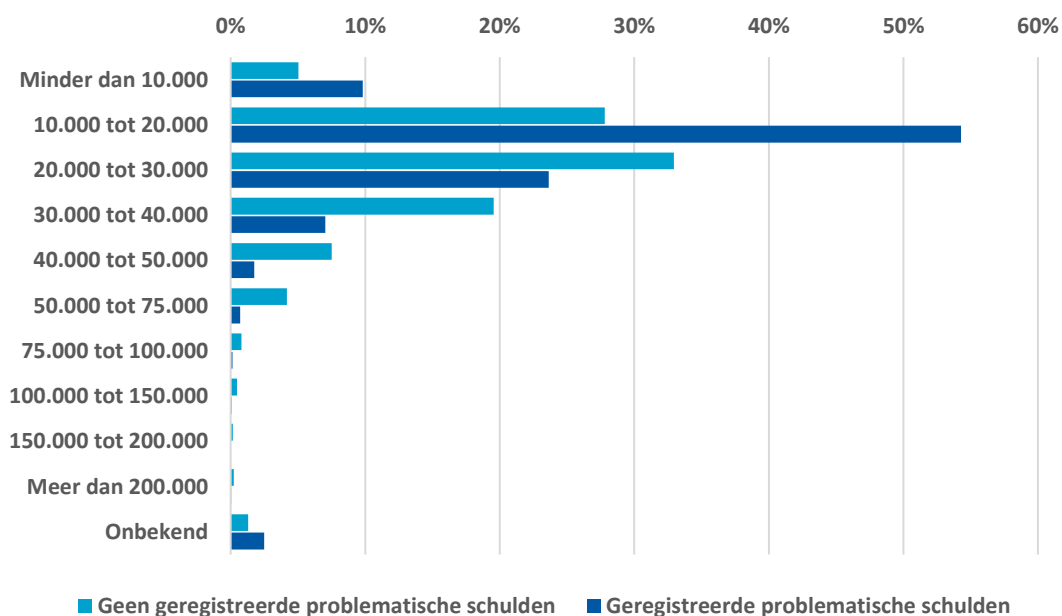
Het inkomen van huishoudens met geregistreerde problematische schulden is, zoals verwacht, relatief laag: 34% heeft een inkomen tot 115% van het sociaal minimum, terwijl dit voor slechts 11% van de huishoudens zonder schulden geldt (zie figuur 4.6).

Figuur 4.6: Huishoudens met en zonder geregistreerde problematische schulden uitgesplitst naar huishoudinkomen (%) t.o.v. het sociaal minimum, 1-1-2015



Ook huishoudens met aanmerkelijk hogere inkomens hebben echter wel eens geregistreerde problematische schulden: 1% van de huishoudens met problematische schulden heeft een gestandaardiseerd huishoudinkomen¹⁶ van boven de 50.000 euro (zie figuur 4.7).

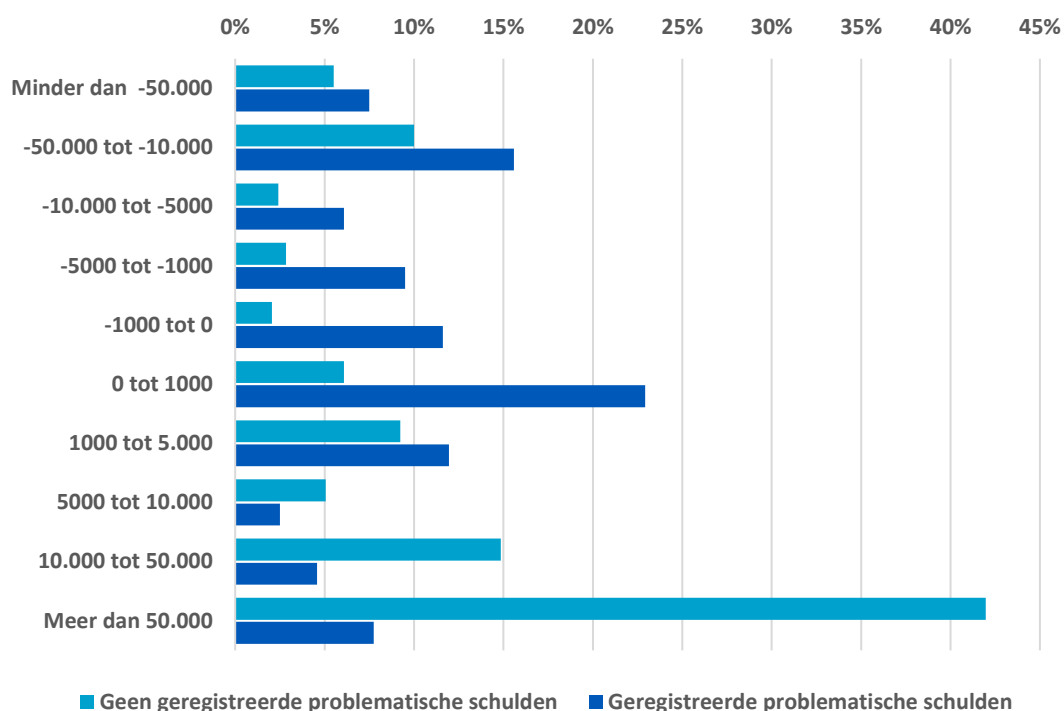
Figuur 4.7: Huishoudens met en zonder geregistreerde problematische schulden uitgesplitst naar gestandaardiseerd huishoudinkomen in euro's, 1-1-2015



Van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden heeft 50% een negatief vermogen (zie figuur 4.8). Onder huishoudens zonder geregistreerde problematische schulden is dit percentage aanzienlijk lager, namelijk 23%. Dit is zoals verwacht. Huishoudens met geregistreerde schulden hebben in sommige gevallen echter ook hoge vermogens.

¹⁶ Om het inkomen van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling vergelijkbaar te maken wordt het inkomen gestandaardiseerd. Standaardiseren gebeurt door het besteedbare huishoudensinkomen te delen door een factor die uitdrukt hoe groot het schaalvoordeel is bij het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Hierbij is het eenpersoonshuishouden als norm gekozen.

Figuur 4.8: Huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden uitgesplitst naar huishoudvermogen in euro's, 1-1-2015



Conclusie

Uit de eerste analyse komt een plausibel beeld. De achtergrondkenmerken van de huishoudens met geregistreeerde problematische schulden zijn in de lijn der verwachting. Huishoudens met geregistreeerde problematische schulden blijken bijvoorbeeld relatief vaak eenouderhuishoudens te zijn, een inkomen uit een uitkering of sociale voorziening te ontvangen, en een laag opleidingsniveau, laag inkomen en een laag vermogen te hebben.

4.2 EU SILC

Deze paragraaf beschrijft de uitkomsten uit de tweede plausibiliteitsanalyse: hoe komen de uitkomsten uit dit onderzoek overeen met de financiële situatie zoals die wordt gemeten in de EU-SILC enquête? De European Union- Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) enquête wordt op basis van een Europese verordening in alle EU-lidstaten uitgevoerd in opdracht van Eurostat. Het voornaamste doel van dat onderzoek is het leveren van internationaal vergelijkbare gegevens over inkomen en sociale uitsluiting. Interessant voor dit onderzoek, is dat er ook vragen worden gesteld over betalingsachterstanden en over hoe goed iemand kan rondkomen.

Methode

De EU-SILC wordt onder personen afgenomen in de maanden juni t/m september van een jaar. Dit wijkt af van de werkwijze van ons onderzoek, waarin we kijken naar huishoudens en de situatie op 1 januari 2015. In de periode tussen 1 januari en het moment van enquêtering kan een huishouden van samenstelling en type veranderen. Het is mogelijk dat op 1 januari een persoon tot een huishouden

zonder geregistreerde problematische schulden behoort maar op het moment van enquêtering tot een huishouden met problematische schulden. Dit kan tot onjuiste indeling leiden en in eventueel foutieve conclusies. Voor deze analyse hebben we daarom de definitie van ‘geregistreerde problematische schulden’ op personen toegepast en vervolgens gekeken of de antwoorden die zij in de EU-SILC gaven logisch zijn. De aanname daarbij is dat wanneer de methodiek op persoonsniveau plausibel is, dit ook geldt op huishoudniveau.

Maar wat zijn logische antwoorden? Personen met geregistreerde problematische schulden kunnen hun situatie anders ervaren. We verwachten daarom dat huishoudens met problematische schulden beduidend vaker, maar niet altijd, zullen antwoorden dat zij problemen hebben met betalingen, rondkomen en een gebrek aan luxeartikelen.

Resultaten

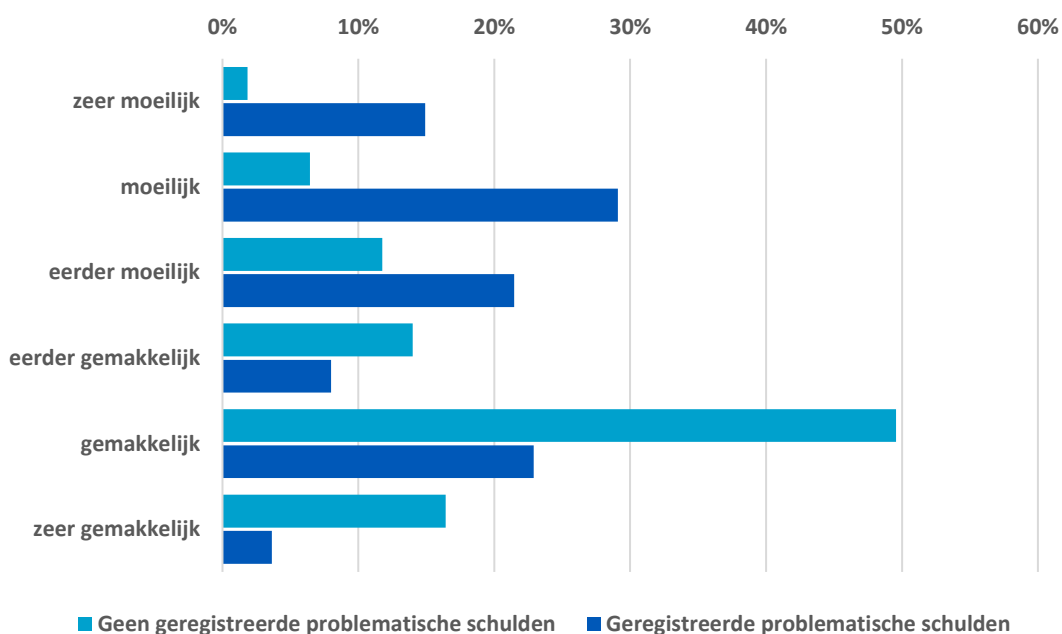
Van de 23 036 Nederlandse deelnemers aan de EU-SILC vinden we er 279 terug met geregistreerde problematische schulden. Dit kleine aandeel laat meteen het nadeel zien van enquêtes in het algemeen. Wanneer je in een specifieke populatie geïnteresseerd bent, houd je met enquêtes al snel weinig respondenten over.

De antwoorden van de 279 personen met geregistreerde problematische schulden zijn in lijn met de verwachting. Zij geven ruim 15 keer vaker aan een betalingsachterstand te hebben dan personen zonder geregistreerde problematische schulden. Ook geven zij ruim 11 keer vaker aan dat zij vanwege financiële redenen een gebrek hebben aan luxe zoals een auto, tablet, televisie of vakantie. Onderstaande figuren 4.9 en 4.10 laten eveneens een logische antwoordverdeling zien van huishoudens met en zonder problematische schulden. Naarmate het moeilijker wordt om rond te komen, heeft een groter aandeel problematische schulden. Een soortgelijk beeld is te zien bij hoe de woonlasten worden ervaren. Personen die de woonlasten als zwaar ervaren hebben vaker problematische schulden. Tegelijkertijd geeft ongeveer een derde van de 279 personen met problematische schulden in de enquête aan dat het geen problemen ervaart met het rondkomen en het betalen van woonlasten. Feitelijk gemeten schuldenproblematiek gaat dus niet altijd samen met ervaren problematiek.

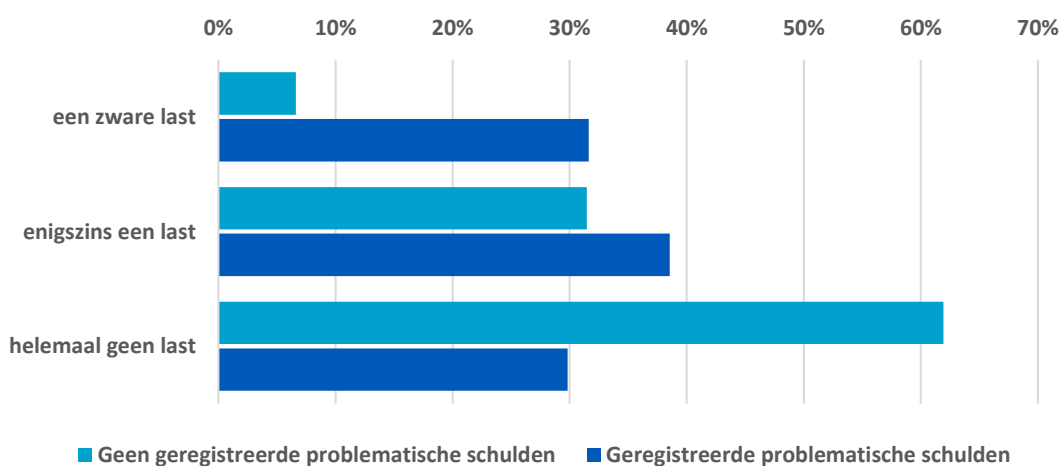
Conclusie

Personen met geregistreerde problematische schulden geven aanzienlijk vaker aan – maar niet altijd – dat zij een betalingsachterstand en een gebrek aan luxeartikelen hebben, moeite hebben om rond te komen en hun woonlasten als zwaar ervaren. Dit is in lijn met de verwachting. De uitkomsten van de tweede analyse zijn dus plausibel.

Figuur 4.9: Mate van rondkomen van netto-inkomen uitgesplitst naar huishoudens met en zonder geregistreerde problematische schulden



Figuur 4.10: Zwaarte van de woonlasten uitgesplitst naar huishoudens met en zonder geregistreerde problematische schulden



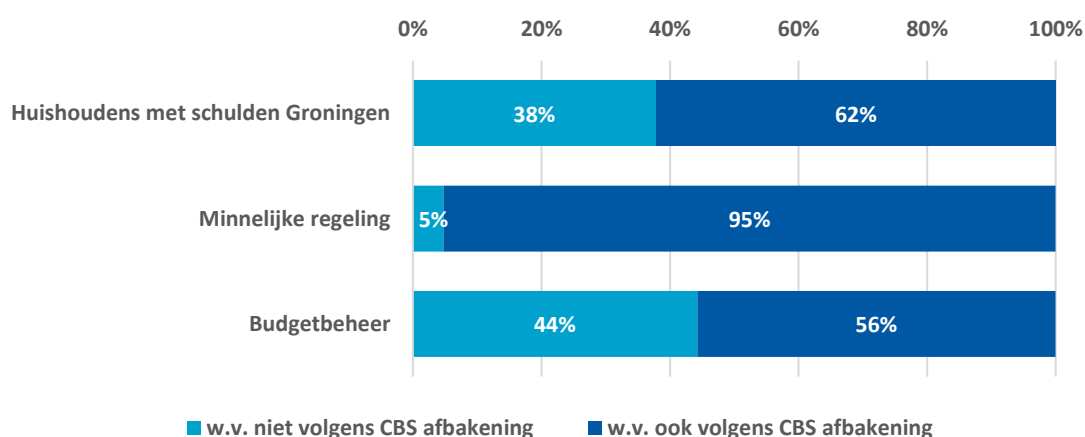
4.3 Testgemeenten

In de derde plausibiliteitsanalyse is nagegaan in hoeverre huishoudens die van gemeenten hulp ontvangen vanwege hun problematische schulden, ook geregistreerde problematische schulden hebben. Deze analyse is uitgevoerd voor twee testgemeenten, Groningen en Den Haag. Deze gemeenten hebben gegevens aangeleverd over de deelname van hun inwoners aan een aantal minnelijke en overige schuldregelingen.

We verwachten veel meer overlap voor de huishoudens die deelnemen aan minnelijke regelingen dan aan de overige regelingen. Deelnemers aan minnelijke regelingen zouden immers ook bij het BKR bekend moeten zijn en dus zo goed als altijd geregistreerd moeten zijn als huishouden met problematische schulden. Voor de deelnemers aan de overige schuldregelingen weten we dankzij de medewerking van de gemeenten wel dat zij problematische schulden hebben, maar is het niet evident dat zij ook in één van de landelijke bronnen voorkomen waarmee we geregistreeerde problematische schulden definiëren. Voor die huishoudens is het dus onzekerder in hoeverre ze in beeld zijn.

De gemeente Groningen heeft het CBS-gegevens over het gebruik van minnelijke regelingen en budgetbeheer aangeleverd. Zoals verwacht, worden vrijwel alle (95%) huishoudens die bij de gemeente gebruik maken van een minnelijke regeling gezien als huishouden met geregistreeerde problematische schulden (zie figuur 4.11). De overlap onder huishoudens die gebruik maken van budgetbeheer van de gemeente is minder groot. Hiervan is met de afbakening van het CBS 56% in beeld als een huishouden met problematische schulden.

Figuur 4.11: Aandeel Groningse huishoudens dat gebruik maakt van de schuldhulpregelingen van de gemeente, uitgesplitst naar huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden, totaal en naar type regeling, 1-1-2015



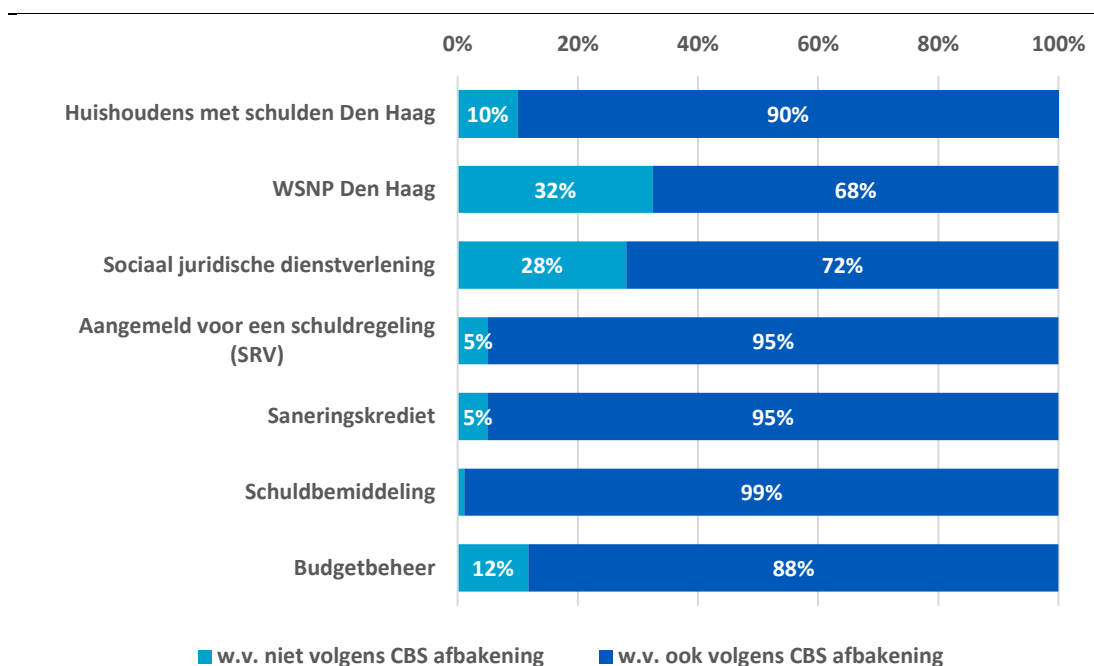
De gemeente Den Haag heeft het CBS-gegevens over drie afzonderlijke minnelijke regelingen geleverd: schuldbemiddeling, saneringskrediet en aanmelding voor de schuldregeling (SRV). Daarnaast heeft de gemeente gegevens aangeleverd over het gebruik van de WSNP, budgetbeheer en sociaaljuridische dienstverlening (met betrekking tot beslaglegging, huurschuld en overige schulden).

Net als in Groningen, blijken de Haagse huishoudens die gebruik maken van de minnelijke regelingen vrijwel altijd (tussen de 95 en 99%) geregistreerd te zijn als schuldhuishouden (zie figuur 4.12). De overlap met de overige schuldregelingen is, zoals verwacht, minder groot. Niettemin is 72% van de huishoudens die gebruik maken van sociaaljuridische dienstverlening van de gemeente, ook bekend als huishouden met geregistreeerde problematische schulden. Verder valt 88% van de huishoudens met budgetbeheer eveneens in de groep huishoudens met geregistreeerde problematische schulden.

De overlap onder huishoudens die deelnemen aan een WSNP-traject bij de gemeente is relatief klein; hiervan is 68% ook met de afbakening van het CBS in beeld als een huishouden met problematische

schulden. Dit lijkt opvallend omdat de landelijke WSNP-registratie ook is meegenomen in de definitie van geregistreerde problematische schulden. Het verschil is echter te verklaren doordat de gemeente alleen kan registreren of er een verzoekschrift-WSNP is aangemaakt en niet of de klant deze ook heeft ingediend bij de rechtbank.

Figuur 4.12: Aandeel Haagse huishoudens dat gebruik maakt van de schuldhulpregelingen van de gemeente, die wel of niet geregistreerde problematische schulden hebben, totaal en naar type regeling, 1-1-2015



Conclusie

De huishoudens die in Groningen en Den Haag gebruik maken van minnelijke regelingen worden zoals verwacht vrijwel altijd gedefinieerd als huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Dit is logisch omdat gemeenten deze personen aan het BKR doorgeven en het CBS die data heeft gebruikt om huishoudens met schulden te identificeren. Van de gebruikers van de overige regelingen, vinden we minder, maar nog altijd (fors) meer dan de helft, huishoudens terug als geregistreerde schulduishoudens. Er zijn dus wel huishoudens met problematische schulden die met de huidige methode niet als dusdanig worden geregistreerd.

5. Geregistreeerde meer problematische schulden

De groep huishoudens met geregistreeerde problematische schulden is divers: er zitten zowel huishoudens in die negen maanden hun zorgpremie niet hebben betaald, als huishoudens die tot de WSNP zijn toegelaten. Hoewel alle huishoudens een schuldprobleem hebben, verschilt de ernst daarvan. Daarom hebben we onderzocht of het mogelijk is om de groep met geregistreeerde problematische schulden op te delen in huishoudens met *meer* en *minder* problematische schulden. Door vervolgens te kijken naar hun achtergrondkenmerken proberen we te achterhalen hoe deze groepen eruitzien en op welke kenmerken zij verschillen.

5.1 Methode

Er zijn verschillende opties overwogen om huishoudens in te delen naar minder en meer problematisch schulden. Zo kan er rekening gehouden worden met de hoogte van het schuldbedrag, de duur dat een schuld openstaat en waar een huishouden schulden heeft openstaan. De hoogte van schuldbedragen is uiteindelijk niet meegenomen. De reden hiervoor is dezelfde als waarom het schuldbedrag niet is meegenomen in de definitie van geregistreeerde problematische schulden: wat een meer problematisch bedrag is, hangt volledig af van de situatie van een huishouden.

Uiteindelijk is ervoor gekozen om een combinatie te gebruiken van de volgende criteria: de duur van de schuld, het ontwikkelingsstadium van de schuld, het aantal schuldbronnen en in welke bronnen een huishouden voorkomt. Een huishouden heeft *meer* problematische schulden wanneer het huishouden:

- Voorkomt in de BKR, WSNP of CCBP-registratie. Iemand komt alleen in deze registraties voor als er sprake is van een ernstig probleem.
- Drie jaar (36 maanden) of langer een Zvw schuld heeft openstaan.
- 63 maanden of langer een toeslagschuld heeft openstaan bij de Belastingdienst. De maanden zijn gebaseerd op de standaardcriteria om in de populatie geregistreeerde problematische schulden te komen (27 maanden) plus drie jaar.
- 51 maanden of langer een overige schuld bij de Belastingdienst heeft openstaan. Gebaseerd op de standaardcriteria plus drie jaar.
- Zich in de betaalfase 'in beslagname voertuig' of in een verdere fase als wanbetaler in het kader van de Wet Mulder bij het CJIB bevindt¹⁷.
- Op basis van drie of meer wanbetalersbronnen wordt ingedeeld in huishoudens met geregistreeerde problematische schulden. Deze wanbetalersbronnen zijn: Zvw, Belastingdienst (toeslagen en overige schulden) en het CJIB.

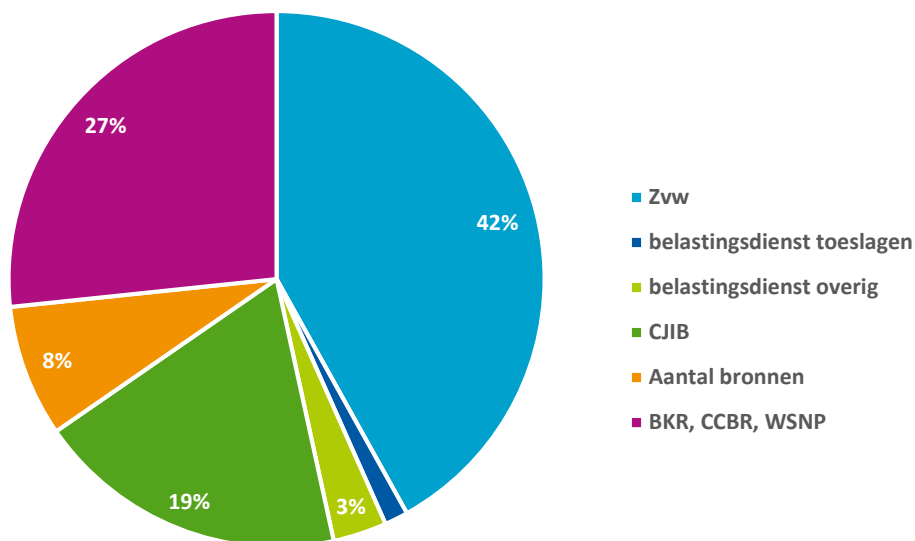
5.2 Resultaten

Een kleine helft (48%) van alle schuldhuishoudens voldoet aan ten minste één van de criteria, en heeft dus meer problematische schulden. Figuur 5.1 toont op basis van welk criterium huishoudens meer problematische schulden hebben¹⁸. Te zien is dat de grootste groep (42%) meer problematische schulden heeft doordat deze huishoudens drie jaar of langer een schuld hebben openstaan bij de Zvw. Ook komen zij vaak in deze categorie terecht doordat zij in ten minste drie van de wanbetalersbronnen als problematische schuldenaar zijn geregistreeerd (27%).

¹⁷ Voor een overzicht van de betaalfases, zie: <https://www.cjib.nl/verkeersboete-m>

¹⁸ Huishoudens tellen mee bij alle criteria waaraan zij voldoen.

Figuur 5.1: Bijdrage van bronnen aan de huishoudens met meer problematische schulden, 1-1-2015

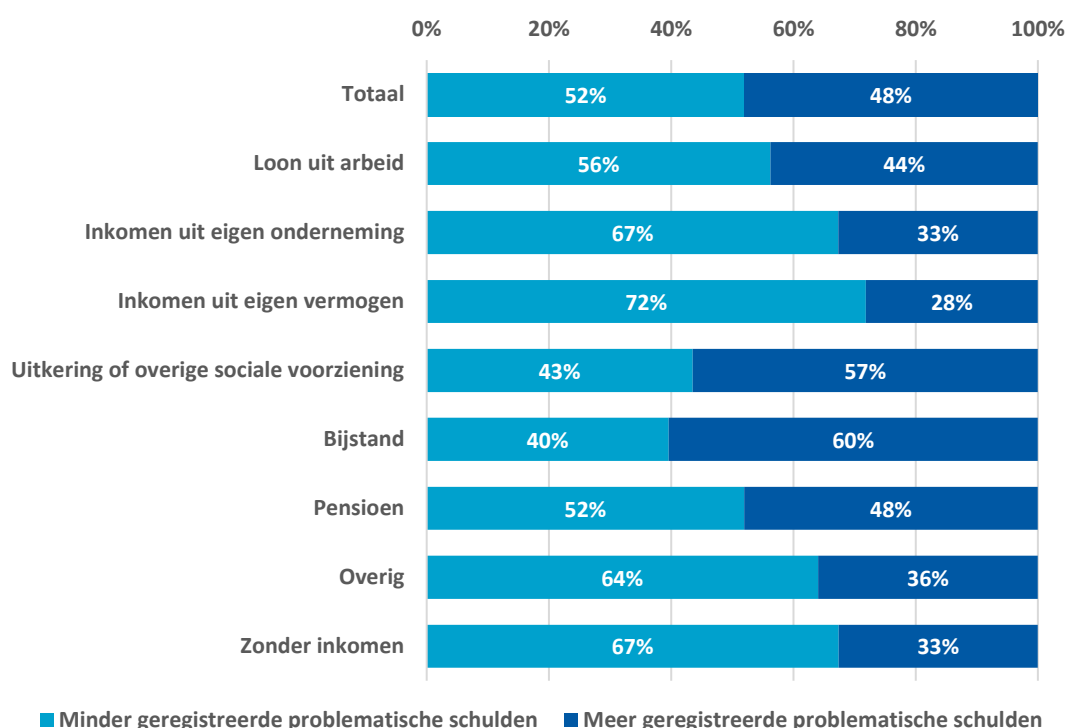


In paragraaf 4.1 zagen we al dat de kenmerken van huishoudens met geregistreerde problematische schulden afwijken van die van huishoudens zonder schulden. De verwachting is dat hetzelfde geldt voor huishoudens met meer en minder problematische schulden. Dat hebben we onderzocht door de kenmerken van huishoudens met meer en minder problematische schulden te analyseren.

Daaruit blijkt allereerst dat, terwijl in de hele schuldpopulatie 48% meer geregistreerde problematische schulden heeft, 52% van de eenouderhuishoudens in die categorie valt. Van de gehuwde paren met kinderen, valt daarentegen een relatief kleiner deel van de schuldhuishoudens in de categorie 'ernstig' (43%). De verschillen zijn voor wat betreft het type huishoudens dus niet groot en liggen in lijn der verwachting.

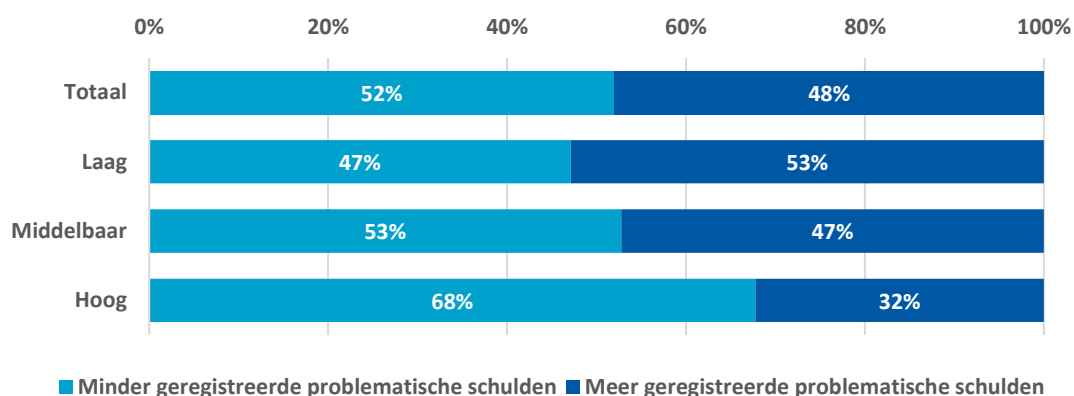
Duidelijkere verschillen zien we bij de belangrijkste inkomensbron van het huishouden (zie figuur 5.2). Ten opzichte van de verdeling voor alle huishoudens, maken bijstandshuishoudens met schulden relatief vaak onderdeel uit van de groep met geregistreerde meer problematische schulden. Te zien is dat 60% van de huishoudens met een bijstand meer problematische schulden heeft, terwijl van alle schuldhuishoudens 48% in die categorie valt. Van de schuldhuishoudens met een inkomen uit eigen vermogen valt daarentegen enkel 28% in de meer problematische categorie.

Figuur 5.2: Verdeling van totaal aantal huishoudens met geregistreeerde problematische schulden naar meer en minder problematische schulden per inkomensbron, 1-1-2015



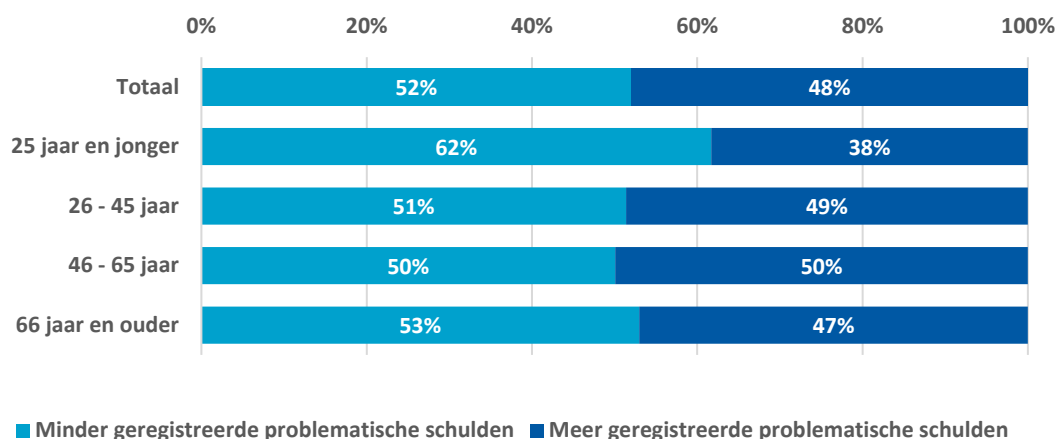
Het aandeel huishoudens met meer problematische schulden neemt af naarmate het opleidingsniveau van de referentiepersoon toeneemt (figuur 5.3). Referentiepersonen met een laag opleidingsniveau hebben iets vaker geregistreeerde meer problematische schulden (53%) dan de totale populatie schuldenaars (48%). Referentiepersonen met een middelbaar of hoog opleidingsniveau hebben vaker minder ernstige problematische schulden dan de totale groep huishoudens met schulden.

Figuur 5.3: Verdeling van totaal aantal huishoudens met geregistreeerde problematische schulden naar meer en minder problematische schulden per opleidingsniveau (referentiepersoon), 1-1-2015



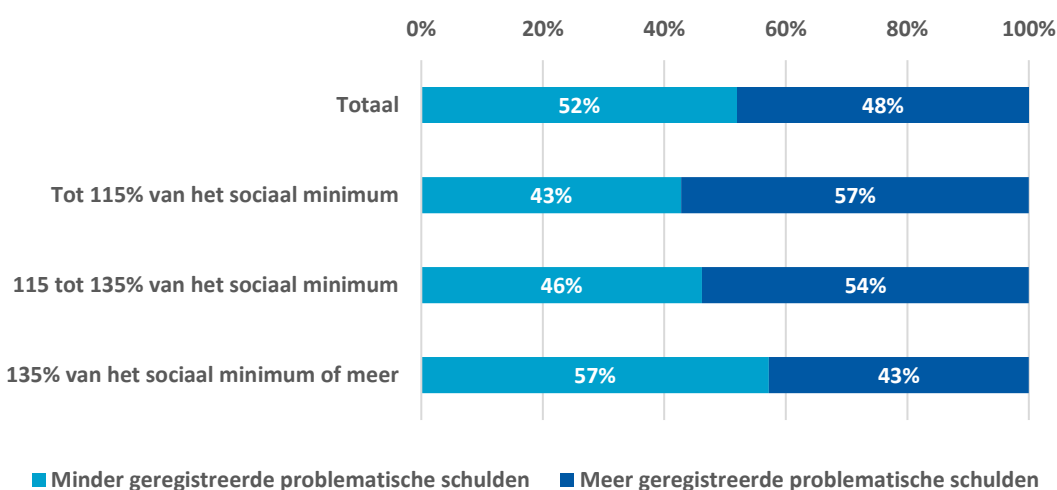
In figuur 5.4 is de verdeling van minder en meer problematische schulden weergegeven voor verschillende leeftijdsgroepen. De figuur laat zien dat met name jongeren onder de 26 jaar minder vaak problematischer schulden hebben. Doordat voor de ernst van problematische schulden met name wordt gekeken naar de duur is dit een logische bevinding. Personen van 25 jaar of jonger kunnen dus vaak per definitie niet al voor langere tijd in de problematische schulden zitten. Het verschil tussen de overige leeftijdsgroepen is minimaal en lijkt veel op de verdeling van het totaal.

Figuur 5.4: Verdeling van totaal aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden naar meer en minder problematische schulden per leeftijdscategorie (referentiepersoon), 1-1-2015



Figuur 5.5 toont, zoals verwacht, dat huishoudens met de laagste inkomens relatief vaker geregistreerde meer problematische schulden hebben. Naarmate het inkomen toeneemt, neemt het aandeel huishoudens met meer problematische schulden af.

Figuur 5.5: Verdeling van totaal aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden naar meer en minder problematische schulden per inkomenscategorie, 1-1-2015



5.3 Conclusie

Het is mogelijk om huishoudens met geregistreerde problematische schulden verder op te splitsen in huishoudens met minder en meer problematische schulden. De uitkomsten blijken plausibel. Meer problematische schulden komen vaker voor bij de groepen met een zwakkere positie in de samenleving. Schuldhuishoudens met een inkomen uit bijstand, uitkering of andere sociale voorziening, hebben vaker ook meer problematische schulden. Ook de eenouderhuishoudens en laagopgeleiden hebben meer problematische schulden.

6. Vergelijking ‘Huishoudens in de rode cijfers 2015’

In dit onderzoek is een methode ontwikkeld om huishoudens met problematische schulden in kaart te brengen op basis van registers. In het eerdere onderzoek ‘Huishoudens in de rode cijfers’ uit 2015 werd hiervoor een andere methode gebruikt. Hoe verhouden deze methodes zich nu precies tot elkaar? En wat voor invloed heeft dat op de uitkomsten? Deze vragen komen in dit hoofdstuk aan bod.

6.1 Verschil in methode

Voorheen werd het aantal huishoudens met problematische schulden, of een risico daarop, in kaart gebracht door Panteia in het onderzoek ‘Huishoudens in de rode cijfers’. Dit gebeurde voor het laatst in 2015. Toen werd er op basis van een telefonische enquête onder 1.927 huishoudens en een internetenquête onder 8.629 huishoudens aan de hand van vragen over verschillende risico-indicatoren, vastgesteld of er sprake was van een risicovolle schuldsituatie. Van de huishoudens die deelname aan de enquête zijn 200 huishoudens ondervraagd in een face-to-face interview. De resultaten uit de enquêtes en interviews zijn gewogen en opgehoogd om tot een representatief totaal aantal huishoudens te komen. Daarnaast is gebruik gemaakt van bestaande gegevens over het aantal personen dat deelneemt aan een minnelijk schuldsanerings- of schuldbemiddelingstraject bij een organisatie die lid is van de NVVK en van bestaande gegevens over personen die in een WSNP-traject zitten. Op basis van deze 3 typen bronnen zijn huishoudens ingedeeld in vier groepen.

1. **Geen risico:** Huishoudens zonder risico op problematische schulden, afgemeten aan vijf risico-indicatoren¹⁹.
2. **Onzichtbare risicovolle schulden:** Huishoudens met een risico op problematische schulden, afgemeten aan vijf risico-indicatoren. Deze huishoudens nemen niet deel aan een WSNP-traject of minnelijke schuldhulpverlening.
3. **Onzichtbare problematische schulden:** Huishoudens met problematische schulden die niet deelnemen aan een WSNP-traject of minnelijke schuldhulpverlening.
4. **Zichtbare problematische schulden:** Huishoudens die problematische schulden hebben én deelnemen aan een WSNP-traject of minnelijke schuldhulpverlening.

In de methode die in dit (CBS-)onderzoek is ontwikkeld, worden alleen huishoudens met geregistreerde problematische schulden in kaart gebracht. Deze groep lijkt op het eerste oog op de som van groep 3 en 4 (huishoudens met onzichtbare en zichtbare problematische schulden) uit het onderzoek van Panteia. Er zijn echter vier grote verschillen tussen de methode van het CBS en die van Panteia waardoor zij onvergelijkbaar zijn:

- **Bronnen:** Beide onderzoeken maken gebruik van verschillende bronnen. Het CBS maakt alleen gebruik van registraties. In het onderzoek van Panteia is, zoals hierboven beschreven, primair gebruik gemaakt van enquêtes en interviews onder een steekproef. Groep 3 is door Panteia volledig bepaald op basis van 200 interviews onder geëncquêteerden met risicovolle schulden. Groep 4 is door Panteia vastgesteld op basis van 3 bronnen; het aantal personen dat zich heeft gemeld bij een schuldhulpverlenende organisatie die lid is van de NVVK, verdiepende interviews en gegevens van bureau WSNP over het aantal personen in een WSNP-traject.

¹⁹ In het onderzoek van Panteia loopt een huishouden risico op problematische schulden als er in de afgelopen 12 maanden sprake was van ten minste één van de volgende risico-indicatoren: (1) Meer dan drie soorten achterstallige rekeningen hebben vanwege financiële redenen; (2) Een of meer achterstallige rekeningen hebben vanwege financiële redenen in de categorieën hypotheek, huur, elektriciteit, gas of water, ziektekostenverzekering, bij de afbetaling van leningen en afbetalingsregelingen; (3) De (totale) omvang van de achterstallige rekening(en) bedraagt meer dan 500 euro; (4) Minstens vijf keer per jaar rood staan voor een gemiddeld bedrag van 500 euro; (5) Een creditcardschuld hebben van meer dan 500 euro.

- **Definitie problematische schuld:** In dit onderzoek is per registratie gedefinieerd wanneer er sprake is van geregistreeerde problematische schulden (zie tabel 2.1). In de definitie worden de hoogte van de schuld en het inkomen van het huishouden niet meegenomen.
Om groep 3 te bepalen, zijn door Panteia ook het inkomen en de hoogte van de totale schuld uitgevraagd. Aan de hand van de resultaten uit de 200 face-to-face interviews is vastgesteld bij hoeveel huishoudens die zich in een risicovolle schuldsituatie bevinden, sprake is van een onzichtbare problematische schuldsituatie. Hierbij is de aflossingscapaciteit²⁰ in 36 maanden afgezet tegen de totale schuldenlast²¹. Wanneer het bedrag dat in 36 maanden kan worden afgelost op de schulden lager is dan de totale schuldenlast, is er volgens de definitie van Panteia sprake van een problematische schuldsituatie.
Om groep 4, de huishoudens met zichtbare problematische schulden, te bepalen zijn door Panteia alle personen die zich hebben gemeld bij een schuldhulpverlenende organisatie die lid is van de NVVK, meegerekend. Op basis van de 200 diepte-interviews is vastgesteld dat ongeveer 60% van de huishoudens met problematische schulden, die ook daadwerkelijk hulp (hebben) ontvangen, deze hulp ontvangen of ontvingen van een organisatie die lid is van de NVVK. Met dit percentage, dat is gebaseerd op een klein aantal waarnemingen, is het geschatte aantal personen dat minnelijke schuldhulpverlening ontving, opgehoogd.
- **Aggregatiemethode:** In dit onderzoek zijn de waarnemingen voor individuen altijd geaggregeerd naar huishoudensniveau: als ten minste één persoon in een huishouden voldoet aan de definitie, heeft het huishouden geregistreeerde problematische schulden. Ook als meer dan één persoon in een huishouden aan de definitie voldoet, telt het huishouden slechts één keer mee.
Om groep 3 te bepalen is Panteia eveneens uitgegaan van de schuldsituatie van het gehele huishouden. Voor groep 4 is echter aangenomen dat het opgehoogde aantal personen met een minnelijk traject en het aantal personen met een WSNP-traject gelijk staat aan het aantal huishoudens met dergelijke trajecten.
- **Peilmoment:** In dit onderzoek is een standcijfer berekend voor het aantal huishoudens met problematische schulden op 1 januari 2015.
In het onderzoek van Panteia zijn stroomcijfers geschat. Voor het bepalen van onzichtbare problematische schulden (groep 3) geldt dat respondenten zijn gevraagd naar de schulden op dit moment of in de afgelopen 12 maanden. De onderzoeksperiode was oktober 2014 t/m mei 2015, dus de schatting van groep 3 heeft betrekking op de periode in de 12 maanden daaraan voorafgaand: oktober 2013 t/m mei 2015. Voor groep 4 zijn gegevens over aanmeldingen bij schuldhulpverlenende organisaties in heel 2014 gebruikt. Daarnaast is het aantal personen in een WSNP-traject door Panteia bepaald over de periode 1 oktober 2013 tot en met 1 oktober 2014.

6.2 Verschil in resultaten

Gezien de verschillen in de methoden, is de verwachting dat de uitkomsten uit de twee onderzoeken niet exact overeenkomen. In figuur 6.1 zijn in het blauw de resultaten uit 'Huishoudens in de rode cijfers 2015' van Panteia en in het groen de resultaten van het CBS weergegeven. Het percentage huishoudens met problematische schulden ligt in het onderzoek van Panteia tussen de 7,1% en 10%. In het onderzoek van het CBS is het percentage huishoudens met geregistreeerde problematische schulden 5,6%. Het percentage huishoudens met problematische schulden is dus lager als uit wordt gegaan van de methode van het CBS.

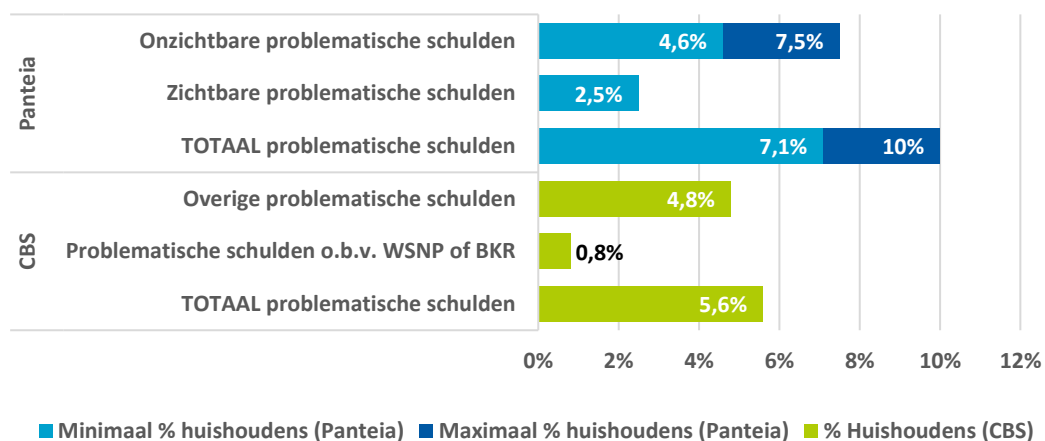
²⁰ De aflossingscapaciteit is het bedrag dat maandelijks overblijft van het inkomen, na betaling van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud en vaste lasten.

²¹ De totale schuldenlast is de som van de geëiste maandelijks aflossingen op schulden en betalingsachterstanden.

Waar Panteia onderscheid maakt tussen zichtbare en onzichtbare problematische schulden is in dit onderzoek onderscheid gemaakt naar huishoudens die op basis van de BKR en WSNP-registraties worden gezien als geregistreerde problematische schulden en de huishoudens die hier op basis van andere registers toe worden gerekend. Het minimale percentage huishoudens met onzichtbare schulden uit het onderzoek van Panteia komt aardig overeen met de overige groep die door het CBS is afgebakend, respectievelijk 4,6% en 4,8%. Het aandeel huishoudens met zichtbare problematische schulden ligt in het onderzoek van Panteia aanzienlijk hoger dan het aandeel dat het CBS in de WSNP- en BKR-registraties tegenkwam, respectievelijk 2,5% en 0,8%. Dit is in beide onderzoeken de groep die deelneemt aan een WSNP-traject of minnelijke schuldhulpverlening, maar de aantallen lopen echter uiteen. Ook in de methode van Panteia is dit percentage primair op basis van registraties vastgesteld.

Het verschil is echter goed te verklaren door de afwijkende methodes. Om te beginnen is in dit onderzoek gekeken naar één moment en in het Panteia-onderzoek naar een langere periode. Daarnaast heeft het CBS enkel gewerkt met de huishoudens met minnelijke trajecten die bij NVVK zijn geregistreerd. Panteia heeft het aantal personen dat minnelijke schuldhulpverlening heeft aangevraagd bij NVVK leden, opgehoogd, waarbij onduidelijk is hoe nauwkeurig deze ophoging is. Verder tellen huishoudens waarvan meerdere leden schulden hebben, in dit onderzoek slechts één keer mee. Panteia stelt het aantal personen met hulpverlening gelijk aan het aantal huishoudens met hulpverlening.

Figuur 6.1: Aandeel huishoudens met problematische schulden uit 'Huishoudens in de rode cijfers 2015' van Panteia en geregistreerde problematische schulden uit het onderzoek van het CBS

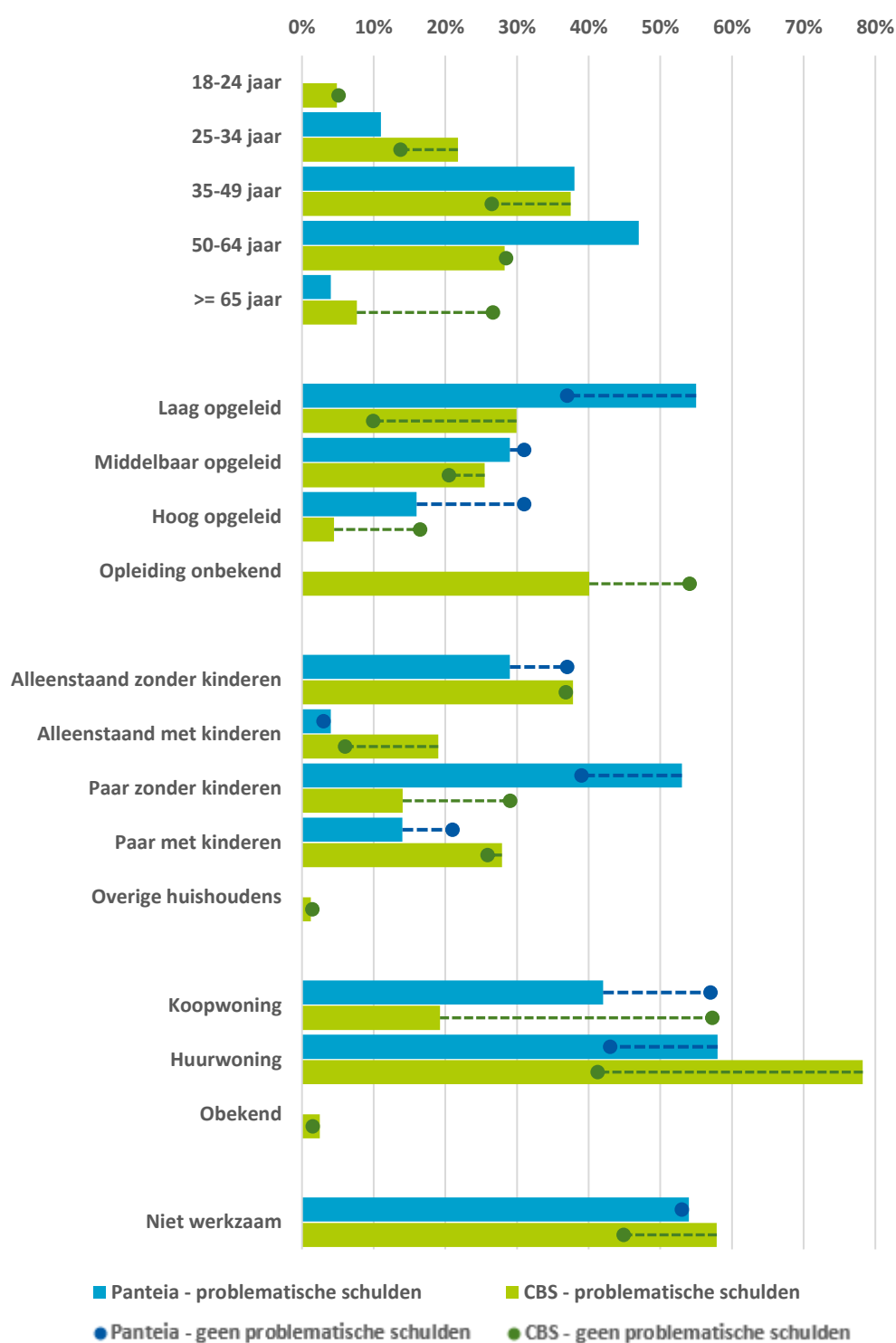


Bron: Panteia en CBS

6.3 Verschil in achtergrondkenmerken

Als we kijken naar de kenmerken van de huishoudens met (geregistreerde) problematische schulden die door het CBS en Panteia in kaart gebracht zijn, zijn er overeenkomsten maar ook verschillen te zien. Bij het onderzoek van Panteia gaat het om het persoonskenmerk van de persoon in het huishouden die de vragenlijst heeft ingevuld. In het geval van het CBS gaat het om het kenmerk van de referentiepersoon van het huishouden. Dit kan een deel van de verschillen verklaren en bemoeilijkt de vergelijkbaarheid.

Figuur 6.2: (Persoons)Kenmerken van de respondent en referentiepersoon uit huishoudens met en zonder problematische schulden uit het onderzoek van Panteia en het CBS*



Bron: Panteia en CBS

*Leeftijd is niet beschikbaar voor huishoudens zonder problematische schulden op basis van het rapport van Panteia.

In figuur 6.2 is te zien hoe de kenmerken van huishoudens met en zonder problematische schulden afwijken tussen het onderzoek van het CBS en Panteia. De balkjes en stippen geven respectievelijk het aandeel huishoudens met en zonder problematische schulden per kenmerk weer. De stippellijn geeft het verschil tussen de huishoudens met en zonder schulden weer. De uitkomsten uit het CBS onderzoek zijn in het groen weergegeven en die uit het onderzoek van Panteia in het blauw. Het figuur toont dat huishoudens met problematische schulden en zonder problematische schulden in het onderzoek van Panteia en het onderzoek van het CBS op soortgelijke kenmerken afwijken. Wel zijn de verschillen iets groter bij de huishoudens met problematische schulden. Het verschil is het duidelijkst voor het woningeigendom. De huishoudens met problematische schulden zijn in het Panteia onderzoek in 42% van de gevallen woonachtig in een koophuis, terwijl dit in het onderzoek van CBS voor maar 19% van de huishoudens geldt. Het aandeel huishoudens dat in een koopwoning woont onder huishoudens zonder problematische schulden is wel vergelijkbaar in de onderzoeken. Ook valt op dat in het onderzoek van Panteia huishoudens met problematische schulden, relatief vaker dan in het CBS-onderzoek, paren zonder kinderen zijn. Dit verschil is echter eveneens te zien voor huishoudens zonder problematische schulden, zij het in mindere mate. Naast deze verschillen zijn er ook duidelijke overeenkomsten. In beide onderzoeken hebben personen in huishoudens met problematische schulden bijvoorbeeld vaker een laag opleidingsniveau en wonen ze vaker in huurwoningen.

6.4 Conclusie

Doordat de methodes in dit onderzoek en het onderzoek van Panteia sterk afwijken, komen de resultaten niet overeen. Het aandeel huishoudens met geregistreerde problematische schulden is lager dan het percentage huishoudens met problematische schulden volgens het onderzoek van Panteia. Dit komt voornamelijk doordat de groep huishoudens die deelneemt aan een WSNP-traject of minnelijke schuldhelpverlening in het Panteia-onderzoek groter is. Wat betreft de kenmerken van de huishoudens met problematische schulden leveren de methode van Panteia en het CBS ook iets andere resultaten op.

7. Conclusie

De kernvraag in dit onderzoek is of het mogelijk is om op basis van registerdata huishoudens met problematische schulden te definiëren. Dit blijkt inderdaad het geval door per register criteria op te stellen wanneer er sprake is van een geregistreerde problematische schuld.

Op basis van de opgestelde definitie voor de op dit moment beschikbare registraties kan voor 5,6% van de huishoudens begin 2015 worden vastgesteld dat er sprake is van geregistreerde problematische schulden. Anders dan bij het gebruik van enquêtes en interviews binnen een steekproef van de populatie, is er in ons onderzoek voor al de huishoudens in de populatie vastgesteld of er al dan niet schulden zijn. Daarom is ophogen in ons onderzoek niet nodig. Dit biedt unieke mogelijkheden om de informatievoorziening over problematische schulden in de toekomst te verbeteren. Het is bijvoorbeeld mogelijk om op lager regionaal niveau uitspraken te doen over het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Ook kunnen relatief eenvoudig gedetailleerdere risicoprofielen worden opgesteld door gebruik te maken van de informatie over de achtergrondkenmerken en 'life events' van huishoudens die al beschikbaar is in andere registraties. Omdat bij het gebruik van registraties het aantal waarnemingen groter is dan bij een enquête binnen een steekproef, is het mogelijk om profielen van huishoudens af te leiden die minder voorkomen, maar wel een hoog risico op schulden hebben. Daarbij is het wel de vraag in hoeverre het mogelijk is om profielen af te leiden van huishoudens die niet alleen relatief (bijvoorbeeld 2x zo vaak als gemiddeld), maar ook absoluut (bijvoorbeeld in 30% van de gevallen) vaak geregistreerde problematische schulden ontwikkelen.

Behalve dat we met dit onderzoek hebben laten zien dat het gebruik van registerdata veel kansen biedt, hebben we ook geconstateerd dat er belangrijke beperkingen aan het gebruik van registerdata zitten. Het is met registraties niet mogelijk problematische schulden te definiëren als verhouding tussen schuldenlast en afloscapaciteit. In plaats daarvan moet een grovere maat gebruikt worden waarin per bron aparte criteria worden gesteld waaraan schuldhuishoudens moeten voldoen. Verder kunnen registraties worden beïnvloed door beleidswijzigingen, waardoor moet worden gemonitord of waargenomen sprongen in uitkomsten geen methodebreuken zijn. Ook zijn nog niet alle registraties met informatie over problematische schulden beschikbaar voor dit onderzoek. Hoewel vermoedelijk de belangrijkste bronnen met informatie over schulden zijn gebruikt en een groot aantal huishoudens met probleemschulden kan worden geïdentificeerd, bevatten zij niet alle huishoudens met problematische schulden. Het is daarom relevant om in de toekomst waar mogelijk nieuwe bronnen met aanvullende informatie toe te voegen.

Bijlage 1: Bronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van bronnen uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) aangevuld met externe bronnen die informatie bevatten over schulden.

SSB

Het SSB is een stelsel van registers en enquêtes, die op persoonsniveau aan elkaar zijn gekoppeld. Per jaargang worden meer dan 50 verschillende registers gebruikt. Deze registers hebben betrekking op verschillende sociaaleconomische onderwerpen, zoals banen, uitkeringen, woningen en onderwijs. De doelpopulatie van het SSB bestaat uit alle personen die in Nederland wonen, en personen die niet in Nederland wonen maar in Nederland werken of een uitkering dan wel pensioen vanuit Nederland ontvangen. Er staan in het SSB-gegevens over banen, uitkeringen, personen, huishoudens en bedrijven. De volgende bronnen uit het SSB zijn gebruikt:

- Basisregistratie Personen (BRP): Dit is de digitale bevolkingsregistratie van Nederland. In de BRP zijn van iedere ingeschrevene gegevens als Burgerservicenummer (BSN), geboortedatum, geslacht, geboorteland en woonplaats geregistreerd, van ingezetenen bovendien gegevens over de ouders, partners en kinderen. In dit onderzoek is de BRP gebruikt voor informatie over het huishoudenstype, leeftijd en migratieachtergrond op 1 januari 2015.
- Huishoudensinkomen: De inkomensstatistiek maakt gebruik van gegevens die ontleend zijn aan diverse administraties, waarvan de belangrijkste dataleverancier de Belastingdienst is. Daarnaast worden gegevens verzameld uit de registraties van DUO. In dit onderzoek is de inkomensstatistiek gebruikt om het besteedbaar huishoudinkomen op jaarbasis in 2015 van de huishoudens op 1 januari 2015 vast te stellen. Ook wordt het gebruikt om de belangrijkste inkomstenbron van personen in 2015 vast te stellen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de voorlopige inkomenscijfers.
- Vermogen: De gegevens voor de Vermogensstatistiek zijn afkomstig van onder andere de administraties van de Belastingdienst. Het betreft zowel aangifte- als aanslaggegevens. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van gegevens over banktegoeden en effectenbezit die de Nederlandse banken leveren aan de Belastingdienst en de waarde van onroerend goed op basis van de Wet Onroerende Zaakbelasting. Voor het ondernemingsvermogen wordt gebruik gemaakt van de aangifte gegevens van ondernemers. In dit onderzoek is de vermogensstatistiek gebruikt om het huishoudvermogen in van de huishoudens op 1 januari 2015 vast te stellen. Er is gebruik gemaakt van de voorlopige vermogenscijfers.
- Opleidingsniveaubestand: Dit bestand bevat het hoogst behaalde en hoogst gevolgde opleidingsbestand van de Nederlandse bevolking op peilmoment (1 oktober van jaar JJJJ). Het bestand is gebaseerd op gegevens uit diverse registers (o.a. onderwijsregistraties) en de Enquête BeroepsBevolking (EBB). Alhoewel de dekkingsgraad hoog is vertegenwoordigt het bestand niet de hele doelpopulatie. Het CBS beschikt sinds medio jaren '80 over onderwijsregistraties vanuit het hbo en de universiteit en vanaf schooljaar 2004/2005 over registraties van het MBO. Om het opleidingsniveau te bepalen van personen die vóór die tijd zijn afgestudeerd, wordt vooral gebruik gemaakt van de EBB, maar ook van het bronbestand van het UWV WERKBedrijf (opleidingsgeschiedenissen zoals opgegeven door werkzoekenden) wordt daarvoor benut. De EBB wordt verder ook gebruikt voor niet door overheid bekostigd onderwijs, zoals particulier onderwijs, onderwijs in het buitenland en lange bedrijfsopleidingen en cursussen. De EBB is een steekproefonderzoek onder personen die in Nederland wonen. In het opleidingsniveaubestand is gebruik gemaakt van EBB-

informatie vanaf 2004. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het opleidingsniveaubestand om informatie over de hoogst behaalde opleiding van personen op 1 oktober 2014 af te leiden.

- WSNP: De doelpopulatie bestaat uit alle uitgesproken schuldsaneringen van natuurlijke personen. De cijfers van de arrondissementsrechtbanken worden via de raad voor de rechtsbijstand Den Bosch aan het CBS geleverd. In dit onderzoek is dit bestand gebruikt om te bepalen wie op 1 januari 2015 in de WSNP zaten.
- Zvw wanbetalers: De registratie 'wanbetalers zorgverzekeringswet' bevat informatie over het aantal wanbetalers in het kader van de Zorgverzekeringswet onder de personen van 18 jaar en ouder die ingeschreven staan in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De doelpopulatie bestaat uit alle personen die ingeschreven staan in de GBA, verzekeringsplichtig zijn in het kader van de Zorgverzekeringswet, ten minste zes maanden geen premie voor hun basisverzekering hebben betaald, aangemeld zijn bij het College voor Zorgverzekeringen (CVZ), in het bestuursrechtelijke premieregime zitten (d.w.z. een verhoogde premie betalen aan het CVZ) en 18 jaar of ouder zijn. Het peilmoment is 31 december van het betreffende jaar. In dit onderzoek is uitgegaan van de cijfers over 31 december 2014.

Overige schuldbronnen

Uit het SSB kan al informatie over twee schuldbronnen worden gehaald: WSNP en Zvw-wanbetalers. De overige bronnen die in dit onderzoek zijn gebruikt, zijn speciaal voor dit onderzoek verzameld. Het gaat om de volgende bronnen:

- BKR: Personen met minnelijke trajecten (minnelijke schuldregelingen of saneringskredieten) op 1-1-2015. NVVK-leden melden minnelijke trajecten (schuldregelingen en saneringskredieten) bij het BKR. Het gaat hier dus enkel om de door NVVK-leden aangeleverde informatie.
- CCBR: Personen die op 1-1-2015 in het CCBR stonden ingeschreven vanwege verkwisting en/of problematische schulden.
- CJIB: Personen die op 1-1-2015 wanbetaler zijn van een Wet Mulder boete.
- Belastingdienst toeslagen: Personen die op 1-1-2015 wanbetaler zijn vanwege een belastingtoeslag.
- Belastingdienst overige: Personen die op 1-1-2015 wanbetaler zijn vanwege een overige belastingaanslagen. Hieronder vallen:
 - Aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekering (IB/PVV), binnenlandse belastingplichtige
 - Aanslag houderschapsbelasting (HSB)
 - Aanslag zorgverzekeringswet
 - Naheffingsaanslag omzetbelasting (OB)
 - Naheffingsaanslag Loonheffing
 - Aanslag LandInrichtingsRente (LIR), VerontreinigingsHeffing Rijkswateren (VHR) of Eurovignet
 - Verhogingsaanslag IB/PVV, gemoedsbezwaarde binnenlandse belastingplichtige
 - Naheffingsaanslag Loonheffing, gemoedsbezwaarde PVV. Tot 1-1-2006: LB/PVV

Bijlage 2: Begrippen

Geregistreeerde problematische schuld: ten minste één persoon in het huishouden voldoet aan de in het onderzoek gestelde criteria voor ten minste één van de in dit onderzoek meegenomen bronnen (zie tabel 2.1).

Geregistreeerde meer problematische schuld: ten minste één persoon in het huishouden voldoet aan ten minste één van de volgende criteria:

- Komt voor in de BKR, WSNP of CCB-registratie.
- Heeft drie jaar (36 maanden) of langer een schuld openstaan bij de Zvw.
- Heeft 63 maanden of langer een toeslagschuld openstaan bij de Belastingdienst.
- Heeft 51 maanden of langer een schuld voor overige belastingaanslagen openstaan bij de Belastingdienst.
- Zich in fase 72 (in beslagname voertuig) of in een verder fase bij het CJIB bevindt.
- Op basis van drie of meer van de volgende bronnen wordt ingedeeld in huishoudens met geregistreeerde problematische schulden: Zvw, Belastingdienst (toeslagen en overige belastingaanslagen) en het CJIB.

Gestandaardiseerd huishoudinkomen: Het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Deze correctie vindt plaats met behulp van equivalentiefactoren. In de equivalentiefactor komen de schaalvoordelen tot uitdrukking die het gevolg zijn van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Met behulp van de equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden. Op deze wijze zijn de welvaartsniveaus van huishoudens onderling vergelijkbaar gemaakt. Het gestandaardiseerd inkomen is een maat voor de welvaart van (de leden van) een huishouden.

Huishoudinkomen t.o.v. het sociaal minimum: Het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen exclusief gebonden uitkeringen t.o.v. het sociaal minimum uitgedrukt in percentages. Het sociaal minimum is het wettelijk bestaansminimum dat in de politieke besluitvorming is vastgesteld. Tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd is het sociaal minimum gelijk aan de hoogte van de bijstandsuitkering en vanaf de pensioengerechtigde leeftijd is het ontleend aan het AOW-pensioen. Voor huishoudens met kinderen zijn de kinderbijslag en het kindgebonden budget aan het normbedrag toegevoegd. Ook bestaat er vaak recht op huurtoeslag en zorgtoeslag.

Migratieachtergrond: Een persoon heeft een westerse achtergrond als hij, zij of één van de ouders in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika of Oceanië is geboren. Ook Indonesië en Japan worden tot de westerse landen gerekend. Als een persoon of één van de ouders in een ander land is geboren, heeft deze persoon volgens de definitie van CBS een niet-westerse migratieachtergrond.

Opleidingsniveau: Hoogst behaalde opleidingsniveau:

- Laag: Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo en de entreeopleiding, de voormalige assistentenopleiding (mbo1).
- Middelbaar: Dit omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo2), de vakopleiding (mbo3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo4).
- Hoog: Dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo.
- Onbekend: De informatie over het hoogst behaalde opleidingsniveau is voor een deel van de bevolking integraal en voor een deel op steekproefbasis. Voor het overige deel van de bevolking is het opleidingsniveau onbekend.

Referentiepersoon: Lid van het huishouden ten opzichte van wie de posities van de andere leden in het huishouden worden bepaald en van wie de kenmerken eventueel ook aan het huishouden. Uit de leden van het huishouden wordt de referentiepersoon als volgt gekozen:

- Als er een paar is binnen het huishouden: de man;
- Als het paar van gelijk geslacht is: de oudste van het paar;
- In een eenouderhuishouden: de ouder;
- In een overig huishouden: de oudste meerderjarige man of - als deze ontbreekt - de oudste meerderjarige vrouw.

Vermogen van het huishouden: Het vermogen is gelijk aan het verschil tussen de bezittingen en de schulden. De totale waarde van de bezittingen van het huishouden is gelijk aan de som van financiële bezittingen, onroerend goed, ondernemingsvermogen, aanmerkelijk belang en overige bezittingen. Het totaal aan schulden van het huishouden is gelijk aan de som van de hypotheekschuld, studieschulden en overige schulden.

Bijlage 3: Afkortingen

BKR: Stichting Bureau Krediet Registratie

CAK: Centraal Administratie Kantoor

CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

CCBR: Centraal Curatele en Bewindregister

CJIB: Centraal Justitieel Incassobureau

EU SILC: European Union-Statistics on Income and Living Conditions

SZW: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

WSNP: Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen

Zvw: Zorgverzekeringswet